العنوان:	التنظيم الاداري لمؤسسة الزكاة في التطبيق المعاصر
المصدر:	ابحاث ندوة التطبيق المعاصر للزكاة - مصر
المؤلف الرئيسي:	جاهين، محمد محمد
المجلد/العدد:	ج 4
محكمة:	نعم
التاريخ الميلادي:	1998
مكان انعقاد المؤتمر:	القاهرة
الهيئة المسؤولة:	مركز صالح عبدالله كامل للاقتصاد الإسلامي - جامعة الأزهر
الشهر:	ديسمبر
الصفحات:	1 - 43
رقم MD:	63476
نوع المحتوى:	بحوث المؤتمرات
قواعد المعلومات:	EcoLink, IslamicInfo
مواضيع:	التنظيم الاداري، الشريعة الاسلامية، الفقه الاسلامي، الزكاة، مصارف الزكاة، الهيكل التنظيمي، العالم الاسلامي، مصر، إدارة الزكاة، الأحكام لفقهية، المذاهب الفقهية، الفقهاء المسلمون، القرآن الكريم، السنة النبوية
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/63476

Al-AZHAR UNIVERSITY
S.A. KAMEL CENTER
FOR ISLAMIC ECONOMICS

جامعة الأزهر
مركز صالح عبد الله كامل
للاقتصاد الإسلامي

ندوة

﴿ التطبيق المعاصر للزكاة ﴾

١٤-١٦ ديسمبر ١٩٩٨م

التنظيم الإدارى لمؤسسة الزكاة
في التطبيق المعاصر

د/ محمد محمد جاهيـن
كلية التجارة- جامعة الأزهر (بنين)

مقدمة البحث:

طبيعة المشكلة وأهمية البحث:

الزكاة هى الركن الثالث من أركان الإسلام، وهى فضلا عن كونها عبادة من العبادات فهى تتميز بطابعها المالى وتمثل بذلك بعداً أساسياً في النظام الاقتصادى الإسلام الذى يقوم بصفة أساسية على تخليص وتنقية المعاملات الاقتصادية من جريرة الربا من ناحية، ومن ناحية أخرى على فريضة الزكاة التى هى حق معلوم في الأموال التى تبلغ حد النصاب المحدد يصرف في مصارفه المحددة بالنص القرآنى.

ولقد أفاض فقهاؤنا القدامى والمحدثون في تناول وبحث موضوع "الزكاة" من جوانبه الفقهية المختلفة بما يشبع حاجة كل باحث أو سائل في هذا المجال.

ورغم الأهمية البالغة للزكاة من وجهة النظر الدينية والاجتماعية والاقتصادية إلا أن واقع المسلمين اليوم يشير إلى عدم أدائها على المستوى المطلوب أخذاً وتفريقا، وذلك راجع لأسباب عديدة من أهمها ترك مسئولية أداء هذه الفريضة- على الأغلب الأعم- للفرد وحده دون النظر إليها كوظيفة من الوظائف الدينية للدولة الإسلامية كما جرى العمل عليه في صدر الإسلام وعصوره الزاهرة حيث تحملت الدولة الإسلامية مسئولية إدارة الزكاة جباية وتوزيعاً الأمر الذى كان له أثره الإيجابى البالغ في حياة المجتمع الإسلامى من الناحية الاقتصادية والاجتماعية.

ومن ثم فإنه في ظل المحاولات والمجهودات الصادقة التى تجرى الآن على الساحة الإسلامية الرامية إلى تطبيق الاقتصاد الإسلامى بصفة عامة- وبضمان نجاح الزكاة في التطبيق المعاصر بصفة خاصة- لإصلاح الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع الإسلامى، يجب العمل على بعث وإحياء مؤسسة حكومية للزكاة يوكل إليها أداء هذه الوظيفة بالمستوى الذى يحقق الأهداف المطلوبة منها دينياً واقتصادياً واجتماعياً. وليس المهم في هذا الصدد مجرد إقامة وتنظيم هذه المؤسسة كيفما اتفق ولكن المهم هو توفير عناصر ومقومات نجاحها وفعاليتها في ظل الأوضاع والظروف المعاصرة وهذه مسألة لها أهمية خاصة في حالتنا. فنجاح مؤسسة الزكاة في أداء وظيفتها منذ البداية يعتبر شيئاً في غاية الأهمية. ففضلاً عن أنه يقدم البرهان العملى على جدوى تطبيق الاقتصاد الإسلامى ودوره في إصلاح حال المسلمين فهو أيضاً يمثل ركيزة أساسية في الأخذ أكثر وأكثر بالمنهج الاقتصادى الإسلامى في مختلف جوانبه.

ويلاحظ أن قضية التنظيم الادارى لمؤسسة الزكاة في ظل التطبيق المعاصر لها- رغم أهميتها الخاصة- إلا أنها لم تحظ بالبحث والدراسة المباشرة والمتخصصة التى يمكن أن يستفاد منها بصدد إنشاء وتنظيم مؤسسة رسمية للزكاة. وربما كان السبب في ذلك راجعاً لعدم اتخاذ إجراءات عملية حتى الآن لإنشاء هذه المؤسسة خصوصاً على مستوى العالم الإسلامى. ومن ثم تظهر أهمية هذه الدراسة في سعيها لمعالجة بعض جوانب القصور البحثى في هذا الموضوع الهام المتعلق بإنشاء مؤسسة رسمية للزكاة وتنظيمها الادارى على أسس سليمة تتسق مع الظروف المعاصرة ومع المبادئ الفقهية التى تحكم فريضة الزكاة.

هدف البحث:

بناء على ما تقدم، فإن هذه الدراسة تسعى لوضع تصور مقترح لبعض الجوانب الهامة للتنظيم الادارى الفعال لمؤسسة الزكاة في ظل الظروف والأوضاع المعاصرة وذلك في إطار المبادئ والقواعد الفقهية التى تحكم فريضة الزكاة والتى تمثل متغيرات تنظيمية حاكمة تترك أثرها على الهيكل التنظيمى لهذه المؤسسة وأسلوب إدارتها جباية وإنفاقا، مع الأخذ في الحسبان أيضاً المبادئ العامة للتنظيم الادارى.

إن مهمة كهذه المهمة التى تضطلع بها هذه الدراسة تعتبر إحدى المحاولات التى تهدف إلى دراسة وبحث القضايا والمسائل المرتبطة بالنجاح في تطبيق المنهج الاقتصادى الإسلامى في جانب مهم منه وهو الزكاة.

نطاق البحث:

وفي ظل الواقع الإسلامى الحالى، فقد أخذ التصور المقترح في الاعتبار أن هناك بديلين للمستوى أو النطاق الجغرافى والسياسى الذى تنظم على أساسه مؤسسة الزكاة.

(١) التنظيم على مستوى العالم الإسلامى وهو الأصل في إقامة هذه المؤسسة وهو أمر يتعلق إنجازه بالمدى الطويل.

(٢) التنظيم على مستوى كل دولة من الدول الإسلامية كإجراء آنى فورى يمهد لإقامة مؤسسة زكاة على مستوى العالم الإسلامى مستقبلاً، مع أخذ مصر كمثال لذلك. وهذا البديل هو ما تعرضت له هذه الدراسة بشئ من التفصيل.

تنظيم البحث:

وتأسيساً على مهمة وهدف البحث، فقد تم تنظيم النقاط البحثية فيه على النحو التالى:
المبحث الأول: مدى حتمية وجود مؤسسة رسمية للزكاة.
المبحث الثانى: المبادئ والقواعد الفقهية كعوامل تنظيمية حاكمة في تنظيم مؤسسة الزكاة.
المبحث الثالث: التنظيم الادارى المقترح لمؤسسة الزكاة.
خاتمة: النتائج التوصيات.

المبحث الأول
مدى حتمية وجود مؤسسة رسمية للزكاة

هناك سؤال يطرح نفسه حين بحث مسألة "التنظيم الادارى لمؤسسة الزكـاة" يتعلق بمـدى ضرورة إنشاء هذه المؤسسة بشكل رسمى مـن وجهـة النظـر الدينيـة والاجتماعيـة والتنظيميـة. ورغم أن الإجابة على هذا السؤال أصبحت واضحة- إلى حد كبير- فـي ضـرورة إقامـة هـذه المؤسسة طبقاً للرأى الراجح، والذى نميل إليه، إلا أن هناك من الأسباب مايدعو إلى إثارة هـذا السؤال والإجابة عليه، يأتى في مقدمتها الأمر الواقع في أسلوب أداء هذه الفريضة كما هو سائد في الدول الإسلامية على الأغلب الأعم، حيث يترك أمر أدائها للأفراد أنفسـهم دون دور فـاعل من حكومات هذه الدول فيما يتعلق بتحصيلها وتوزيعها حتى صار أمراً مسلماً بـه أن هـذا هـو الأسلوب الذى حدده الإسلام لتنفيذ هذا الركن الإسلامى.

وهناك من العلماء من يؤيد شرعية هذا الأسلوب خصوصاً بالنسبة للأموال الباطنـة وهـى النقود وما في حكمها وعروض التجارة. وقد انتهج سيدنا عثمـان بـن عفـان ﷺ هـذا الأسـلوب حينما ترك أداء زكاة هذه الأموال إلى أربابها حيث رأى المصلحة فـي ذلـك فـي عهـده ووافقـه الصحابة عليه مع الاحتفاظ بحقه في أخذهـا وتوزيعهـا، إلا أن الأصـل فـي شـريعة الإسـلام أن الحكومة المسلمة هى المسئولة عن جباية الزكاة من أربابها وصرفهـا علـى مسـتحقيها. وينبغـى على الأمة الإسلامية أن تعاون أولياء الأمور في ذلك. فالزكاة ليست إحساناً أو مسـئولية فرديـة ولكنها تنظيـم اجتمـاعى تشـرف عليـه الدولـة ويتـولاه جهـاز إدارى منظـم يقوم بتحصيـل هـذه الفريضـة ممن تجب عليهم (أفراداً ومنظمات) ويصـرفهـا للفئـات والجهـات التـى حددهـا القـرآن الكريم نصا. كما أن حجة الذين جعلوا مسئولية زكاة الأموال الباطنة تقع على الأفراد أصبحت لا تجد لها من المبررات ما يؤيدهـا فـي ظـل الأوضـاع العلميـة والتنظيميـة القائمـة الآن والتـى تجعل من الأموال كلها أموالا ظاهرة في عين الدولة وتحت سمعها وفـي حمايتهـا. وهنـاك مـن السجلات والتنظيمات والإجراءات ما يكفل ذلك[1].

---

(١) راجع فيما سبق:
- دكتور يوسف القرضاوى، فقه الزكاة، دارسة مقارنـة لأحكامهـا وفلسـفتها في ضـوء القـرآن والسـنة، الجزء الثانى، مؤسسة الرسالة، بيروت الطبعة الثامنة، ١٤٠٥هـ- ١٩٨٥م، ص٧٤٧ وما بعدها.
- دكتور شوقى أحمد دنيا، تمويل التنمية في الاقتصاد الإسلامى، دراسة مقارنة، مؤسسة الرسالة، بيروت، الطبعة الأولى، ١٤٠٤هـ- ١٩٨٤م، ص٢٩٢ وما بعدها.

إن معنى ما سبق أن الزكاة ليست وظيفة موكولة إلى الأفراد وحدهم ولكنها وظيفة من وظائف الدولة تقوم بها من خلال تنظيمات تستطيع بواسطتها أداء هذه الفريضة على الوجه الذى رسمه الشارع لها وبما يحقق أهدافها المرتبطة بها، وهذا ما يستدل عليه من النصوص القرآنية الواردة في شأن الزكاة وكذلك من خلال السنة القولية والعملية وعمل الخلفاء الراشدين(١).

وفي إطار ذلك، فإن إقامة (أو إحياء) مؤسسة تقوم على شئون الزكاة وتنوب عن حكومة الدولة الإسلامية في أخذها وتوزيعها يعتبر واجباً دينياً حتى يتحقق أداء هذه الفريضة بالأسلوب الذى رسمه الإسلام، كما أنها ضرورة اجتماعية وتنظيمية واقتصادية في ذات الوقت.

فمن الناحية الاجتماعية، فإن أخذ الفقير حقه من الحكومة فيه حفظ لكرامته وصيانة لماء وجهه أن يراق بالسؤال ورعاية لمشاعره بالإضافة إلى ضمان حق هذا الفقير من الضياع في حالة ما إذا ضعفت ضمائر بعض المكلفين وغلب حب المال في قلوبهم على حب الله. أما من الناحية التنظيمية، فإن ترك هذا الأمر للأفراد يؤدى إلى فوضى التوزيع حينما يتتبه المكلفون بالزكاة أو يركزون على بعض الفقراء دون الآخرين. كما أن من الجهات التى تصرف فيها الزكاة مصالح عامة للمسلمين لا يدركها الأفراد وإنما يدركها أولو الأمر من المسلمين كإعداد العدة للجهاد في سبيل الله وتجهيز الدعاة لتبليغ رسالة الإسلام للعالمين. كما أن الدولة الإسلامية لا بد لها من مال تقيم بها نظامها وتنفذ به مشروعاتها. والزكاة مورد هام ودائم لبيت المال(٢).

ويتضح مما سبق أن الأصل العام هو ان الحكومة الإسلامية هى المسئولة عن جمع الزكاة من الأموال الظاهرة والأموال الباطنة، وهذا ما قرره في العصر الحالى الشيوخ الإجلاء: عبد الوهاب خلاف، وعبد الرحمن حسن ومحمد أبو زهرة رحمهم الله في بحثهم عن "الزكاة" الذى قدم لحلقة الدراسات الاجتماعية للجامعة العربية في الدورة الثالثة لها والمنعقدة

---

(١) تراجع هذه الأدلة في مظانها، حيث أنه ليس من هدف هذا البحث المناقشة التفصيلية لهذه الجوانب الفقهية التى تخرج عن حدود موضوعه.

(٢) راجع في ذلك:
- دكتور يوسف القرضاوى، فقه الزكاة، مرجع سابق، ص٧٥٦- ٧٥٧.
- دكتور يوسف القرضاوى، مشكلة الفقر وكيف عالجها الإسلام، مكتبة وهبه، الطبعة الثالثة، ١٩٧٧م، ص٨٥- ٨٦.

بدمشق ١٩٥٢م والتى نظمتها الجامعة العربية حيث ذكروا أنه "قد تعين الآن أن يتولى ولى الأمر جمع الزكاة من كل الأموال ظاهرة وباطنة لسببين: أولهما: أن الناس تركوا أداء الزكاة في كل الأموال ظاهرها وباطنها، فلم يقوموا بحق الوكالة التى أعطاها لهم الامام عثمان بن عفان ومن جاء بعده من الأمراء والولاة، وقد قرر الفقهاء أن ولى الأمر إن علم أن أهل جهة لا يؤدون الزكاة أخذها منهم قهراً لا فرق في ذلك بين مال باطن ومال ظاهر. وعلى ذلك فقد زالت الوكالة ووجب الأخذ بالأصل والسير على ما قرره الفقهاء. ثانيهما: أن الأموال صارت كلها ظاهرة تقريباً، فالمنقولات التجارية تحصى كل عام إيراداتها، ولكل تاجر صغير أو كبير سجل تجارى تحصى فيه أمواله، وتعرف فيه الخسارة والأرباح، فالطرق التى تعرف بها الأرباح لتفرض عليها ضرائب الحكومة، تعرف أيضاً لتفرض على رأس المال وعليها فريضة الزكاة، التى هى حق الله وحق السائل والمحروم. اما النقود فأكثرها مودع بالمصارف وما يشبهه، وعلمها بهذه الطريقة سهل وميسور، والذين يودعون نقودهم بطون الأرض ليسوا في الحقيقة من أهل اليسار الفاحش وعددهم يقل الآن شيئاً فشيئاً. فليترك أمر هؤلاء إلى دينهم".

ومعنى ذلك أن الظروف والأوضاع القائمة الآن على المستوى العلمى والعملى تعزز من ضرورة تولى حكومة الدولة الإسلامية مسئولية إدارة وتصريف شئون الزكاة وهى في الأصل إحدى الوظائف الدينية لهذه الدولة. إذا اتفقنا على ذلك فإننا نتفق بالتبعية على ضرورة إقامة (أو احياء) مؤسسة حكومية للزكاة تنوب عن الحكومة في أداء هذه الوظيفة وتحمل هذه المسئولية.

وإذا كان الأمر كذلك، فإن السؤال الذى يقفز إلى الذهن في إطار اهتمامات هذه الدراسة يتعلق بكيفية التنظيم الادارى لهذه المؤسسة بالشكل الذى يتلاءم مع الظروف المعاصرة والواقع الحالى للأمة الإسلامية وهذا ما نستعرضه في الصفحات التالية بقدر ما يسمح به المجال على النحو التالى:

المبحث الثاني
المبادئ والقواعد الفقهية كعوامل تنظيمية حاكمة في تنظيم مؤسسة الزكاة

إن تصميم وإدارة تنظيم فعال من وجهة النظر الإسلامية يقتضى بالضرورة الالتزام الكامل بالمنهج الإسلامى من خلال تطبيق المبادئ والقواعد الشرعية المأخوذة من كتاب الله تعالى وسنة نبيه صلى الله عليه وسلم وكذلك عمل الخلفاء الراشدين إيمانا بأن هذه المبادئ والقواعد تهدى إلى صلاح الأمة مجتمعاً وأفراد مصداقاً لقوله تعالى: ﴿إِنَّ هَـٰذَا الْقُرْآنَ يَهْدِي لِلَّتِي هِيَ أَقْوَمُ وَيُبَشِّرُ الْمُؤْمِنِينَ الَّذِينَ يَعْمَلُونَ الصَّالِحَاتِ أَنَّ لَهُمْ أَجْرًا كَبِيرًا﴾[١].

ومن ثم فإن الالتزام "بالشرعية الإسلامية" يعتبر سمة أساسية من سمات المنظمات الإسلامية ويمثل عاملاً تنظيمياً حاكماً في كل هذه المنظمات يترك أثره على كيفية بناء وتشغيل النموذج التنظيمى الفعال لهذه المنظمات بجانب المتغيرات الأخرى التى تشترك فيها كل من المنظمات الإسلامية وغيرها من المنظمات التى لا تلتزم بالمنهج الإسلامى (مثل العوامل البيئية العامة والقيادة العليا للمنظمة، وإمكانيات المنظمة، وعمرها، أوحجمها والتنظيم غير الرسمى وغيرها).

ومن المهم أن نشير هنا إلى أننا نميل مع الرأى الذى يرى أن الالتزام بالشرعية الإسلامية يتحقق بما يكون معه الناس أقرب إلى الصلاح وأبعد عن الفساد وأن لم يضعه الرسول ﷺ ولا نزل به وحى[٢]. وهذا ما عبر عنه ابن نجيم في تعريفه الفقهى للسياسة الشرعية بقوله إنها "فعل شئ من الحاكم لمصلحة يراها وإن لم يرد بذلك دليل شرعى[٣] وهذا صحيح طالما أنه لم يتعارض أو يصطدم بأصل من الأصول الكلية للشريعة الإسلامية.

وفي إطار ما سبق، فإنه عند وضع التصميم التنظيمى لمؤسسة الزكاة وتشغيله فإن تطبيق هذا المبدأ العام "الشرعية الإسلامية" يقتضى أن يدور هذا التنظيم في فلك المبادئ والقواعد

---

(١) سورة الإسراء، الآية رقم (٩).

(٢) سورة الإسراء، الآية رقم (٩).

(٣) د/ شعبان فهمى عبد العزيز، السياسة المالية للإسلام ودورها في إصلاح الاقتصاد المصرى، مؤتمر التحديات المعاصرة للاقتصاد المصرى من منظور إسلامى، جامعة الأزهر، كلية التجارة، فرع البنات، ٢-٣ يونيو ١٩٩٥م، ص٢٥٠.

الفقهية المرتبطة بفريضة الزكاة. وبعبارة أخرى، فإن هذه المبادئ والقواعد تمثل متغيرات تنظيمية حاكمة في تصميم التنظيم الفعال لمؤسسة الزكاة وتشغيله.

وتأسيساً على ذلك، نعرض فيما يلى لأهم هذه المبادئ والقواعد ومضمونها التنظيمى بالنسبة لمؤسسة الزكاة.

أولاً: مبدأ التخصيص

من أهم المبادئ التى تحكم فريضة الزكاة "مبدأ التخصيص". فالزكاة مخصصة بنص القرآن الكريم لمصارف معينة لا يجوز الخروج عليها. وقد تولى الله سبحانه وتعالى أمر تخصيصها ولم يتركه حتى لنبيه ﷺ، حينما قرر جل شأنه بخصوصها ﴿إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسَاكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِنْ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ﴾(١).

ويعتبر "مبدأ التخصيص" في الزكاة من أهم العوامل التنظيمية الحاكمة في تنظيم الزكاة. فطبقاً لهذا المبدأ لا بد أن يكون للزكاة ميزانية خاصة وحصيلة قائمة بذاتها ينفق منها على مصارفها الخاصة المحددة، وهى مصارف إنسانية وإسلامية خالصه ولا تضم إلى الميزانية العامة للدولة التى ترتبط بمشروعات عديدة ومصارف شتى. ولقد أشارت آية مصارف الزكاة المشار اليها آنفا إلى هذا المبدأ حينما قررت أن العاملين عليها (الجهاز الادارى للزكاة) يأخذون رواتبهم منها. وهذا يعنى أن يكون لها ميزانية مستقلة يصرف منها على إدارتها.

ومن ثم فقد ميز التراث الفقهى من الناحية التنظيمية بين نوعين رئيسين من بيت المال.

(١) بيت مال الصدقات (مؤسسة الزكاة) ويتولى إدارة الأموال العامة المخصصة بالنص (وهى الزكاة بأنواعها وخمس الغنائم).

(٢) بيت مال المصالح (المؤسسة العامة للمصالح القومية) ويتولى إدارة جميع الموارد الأخرى التى لم يتم تخصيصها من قبل الشارع بنص خاص دخلا وخرجا.

ويلاحظ أن تصرف الإمام في إيرادات بيت مال المصالح (المؤسسة العامة للمصالح القومية) منوط بمبدأين(٢):

---

(١) سورة التوبة، الآية رقم (٦٠).

(٢) د/ شعبان فهمى عبد العزيز، السياسة المالية للإسلام، مرجع سابق، ص٢٦٦.

– مصلحة عامة راجحة أو خالصه. وفي ذلك يقول الامام الغزالى "لا يجوز صرف شئ من أموال بيت المال إلا إلى من فيه مصلحة عامة أو هو محتاج عاجز عن الكسب".

– الرعاية الاجتماعية.

وفي تفصيل أكثر، صنف فقهاء الحنفية أنواع بيت المال في النظام الإسلامى إلى أربعة أنواع على النحو التالى(١):

١– بيت المال الخاص بالصدقات، وفيه مثل زكاة الأنعام السائمة وعشور الأراضى، وما يحصل عليه العاشر من التجار المسلمين الذين يمرون عليه.

٢– بيت مال الجزية والخراج، يقول الامام أبو يوسف "ولا ينبغى أن يجمع مال الخراج إلى مال الصدقات والعشور، لأن الخراج فيئ جميع المسلمين، والصدقات لمن سمى الله عز وجل في كتابه"(٢).

٣– بيت المال الخاص بالغنائم، وكذلك الركاز عند من يقول إنه لا يدخل في الزكاة ولا يصرف في مصارفها.

٤– بيت المال الخاص بالضوائع، وهى الأموال التى لا يعرف لها مالك، ومنها التركات التى لا وارث لها، أولها وارث لا يرد عليه كأحد الزوجين، ودية المقتول الذى لا ولى له، واللقطات التى لم يعرف لها صاحب.

نخلص من ذلك إلى أن "مبدأ التخصيص" في الزكاة، وما يعنيه من ضرورة وجود ميزانية مستقلة لها يمثل عاملاً تنظيمياً يقتضى بالضرورة وجود منظمة عامة خاصة بالزكاة كأحد التنظيمات والأجهزة الأساسية داخل الجهاز الادارى للدولة الإسلامية.

ثانياً: مبدأ محلية ميزانية الزكاة

إن أحد المبادئ الأساسية التى تحكم فريضة الزكاة هو التوزيع المحلى لها. فأموال الزكاة تتسم بالمحلية جمعا وانفاقا على الأغلب الأعم. ويعنى ذلك أن المستحقين للزكاة في كل تقسيم إدارى في الدولة أولى بإيرادات زكاته من غيرهم من المستحقين في تقسيمات أو جهات أخرى. ويتم التوزيع على هذا الأساس بمعرفة فرع مؤسسة الزكاة في كل تقسيم إدارى. وما فضل عن حاجة التقسيم الادارى ينقل إلى التقسيم الادارى الأعلى أو الأكبر، وهكذا حتى نصل

(١) د/ يوسف القرضاوى، فقه الزكاة، مرجع سبق ذكره، ص٧٥٧– ٧٥٨.

(٢) الإمام القاضى أبو يوسف يعقوب بن إبراهيم، كتاب الخراج، المطبعة السلفية، القاهرة، ١٣٩٢هـ، ص٨٧.

إلى المؤسسة المركزية للزكاة لتمول من الفوائض الأقاليم والجهات التى تقل حصيلة زكاتها أو يكثر فيها الفقراء وذوو الحاجة أكثر من غيرها.

والأصل في ذلك ما جاء في حديث معاذ بن جبل ﷺ حينما أرسله رسول اللّه ﷺ إلى اليمن وأمره أن يأخذ الزكاة من أغنيائهم ويردها على فقرائهم، وذلك في قوله صلى اللّه عليه وسلم "أعلمهم أن عليهم صدقة تؤخذ من أغنيائهم فترد على فقرائهم"[١] وقد نفذ معاذ ﷺ وصية النبى ﷺ ففرق زكاة أهل اليمن في المستحقين من أهل اليمن، وفرق زكاة كل إقليم في المحتاجين منه خاصة، وكتب لهم بذلك كتاباً جاء فيه: من انتقل من مخلاف عشيرته فصدقته وعشره في مخلاف عشيرته. وفي الصحيح أن أعرابيا سأل رسول اللّه ﷺ عدة أسئلة منها: بالله الذى أرسلك: آللّه أمرك أن تأخذ الصدقة من أغنيائنا فتقسمها على فقرائنا؟ قال نعم[٢].

وقد ورد أيضاً أن عمر بن عبد العزيز ﷺ رد زكاة كانت قد حملت إليه من الرى (حيث مكان جباتها) إلى الكوفة لتوزيعها إلى الرى مرة أخرى[٣].

والعلماء اليوم مجمعون على هذه الآثار كلها: أن أهل كل بلد من البلدان أو ماء من المياه (بالنظر للبادية) أحق بصدقتهم ما دام فيهم من ذوى الحاجة واحد فما فوق ذلك، وإن أتى ذلك على جميع صدقتهم حتى يرجع الساعى ولا شئ معه منها. والدليل على هذا خبر معاذ الذى عاد جلسه الذى خرج به على رقبته، وخبر سعيد الذى قال: كنا نخرج لناخذ الصدقة فما نرجع إلا بسياطنا[٤].

ومع أن الأصل المتفق عليه- طبقاً لما سبق- أن الزكاة توزع في بلد المال الذى وجبت فيه الزكاة، فإن المتفق عليه أيضاً أن أهل البلد إذا استغنوا عن الزكاة كلها أو بعضها، لانعدام الأصناف المستحقة أو لقلة عددها وكثرة مال الزكاة، فإنها تحمل إلى الامام (السلطة المركزية للزكاة) ليتصرف فيها حسب الحاجة أو إلى أقرب البلاد أو التقسيمات الإدارية إليهم[٥].

مما سبق يمكن أن نخلص إلى الآتى:

---

(١) المغنى لابن قدامة بالشرح الكبير، دار الغد العربى، الجزء الثالث، ص١٠٧.

(٢) د/ يوسف القرضاوى، لكى تنجح مؤسسة الزكاة في التطبيق المعاصر، محاضرة، بنك التنمية الإسلامى، جده، فبراير ١٩٩٤م، ص٣١.

(٣) أبو عبيد، الأموال، تحقيق محمد خليل هراس، مكتبة الكليات الأزهرية، ص٥٢٨.

(٤) د/ يوسف القرضاوى، فقه الزكاة، مرجع سابق، ص٨١٢.

(٥) المرجع السابق ص٨١٣.

١- حيث أن ميزانية الزكاة تقوم في الأصل على المحلية، فإن هذا يقتضى من الناحية التنظيمية ضرورة وجود مؤسسات فرعية للزكاة (أو إدارات إقليمية لها) تختص كل منها بالاشراف على تطبيق هذه الفريضة جمعا وتفريقا، ويكون لكل منها "ميزانية زكاة فرعية مستقلة".

٢- حيث أن فوائض إيرادات الزكاة ترسل إلى الإدارة الأعلى أو إلى الإدارة المركزية (السلطة المركزية للزكاة) لتتصرف فيها بمعرفتها فإنه من الطبيعى أن تكون هناك إدارة مركزية أو مؤسسة مركزية للزكاة تحمل مسئولية إدارة هذه الفوائض وإنفاقها في مصارفها المخصصة والمحددة على المستوى القومى العام وتعمل على تحقيق التنسيق والتكامل بين الإدارات الفرعية في هذا المجال. فرغم الاتفاق على جواز نقل الزكاة من بلد جبايتها بعد استيفاء أهلها حاجتهم إلى بلد أو جهة أخرى تكون في حاجة اليها، إلا أن ذلك لا بد أن يتم من الناحية التنظيمية وطبقاً للقواعد الفقهية بمعرفة السلطة المركزية وتحت اشرافها.

ثالثاً: قاعدة التوسيع في مصدر الزكاة

اختلف الفقهاء في تحديد وعاء أو مصدر الزكاة، فمنهم من يضيق في إيجاب الزكاة كابن حزم ومن أتى على رأيه في وجوب الاقتصار على الأصناف التى أخذ منها النبى ﷺ. ومن ثم فقد حصرها في ثمانية أصناف هى: الإبل والبقر والغنم والقمح والشعير والتمر والفضة والذهب.

ومنهم من يوسع ويرى أن كل مال نام يجب أن يكون وعاءً أو مصدراً للزكاة ولو لم ينص النبى ﷺ على وجوب الأخذ منه بذاته استناداً إلى أنه يدخل في العموميات القرآنية.

ومن الفقهاء من يضيق حتى يقترب من رأى ابن حزم، ومنهم من يوسع حتى يشمل كل مالٍ نام في عصره.

ورغم أن كل صاحب رأى أو نظرية في هذا الصدد يبنى ذلك على حجج وأسانيد شرعية يدافع بها عن رأيه إلا أنه ليس من مهمة هذه الدراسة (ولا من اختصاص مقدمها) أن تناقش أو تحلل هذه الآراء وأسانيدها الشرعية وتبدى الرأى حولها. ولكن الشئ الذى يمكن استنتاجه من وجهة نظر تنظيم مؤسسة الزكاة، أن الوضع التنظيمى لها سوف يختلف طبقاً للأخذ. بأى من الرأيين من حيث التنظيم الداخلى وما يشتمل عليه من إدارات وأقسام فرعية طبقاً لنوع المال الذى تؤخذ منه الزكاة إذا اقتضت الاعتبارات التنظيمية (تطبيقاً لمبدأ التخصص وتقسيم العمل)

اعتبار نوع المال أحد أسس التنظيم الداخلي لها وفروعها في الجهات المختلفة خصوصاً إذا كان نوع المال يحتاج إلى خبرات خاصة في تقديره وحساب وتحصيل زكاته.

وإذا كان للباحث أن يختار بين نظرية المضيقين ونظرية الموسعين في الزكاة، فإنه يتفق في الرأى مع من يرون أنه لضمان نجاح الزكاة في التطبيق المعاصر وتحقيقها لأهدافها خصوصاً إذا قامت عليها مؤسسة حكومية ينبغى أخذها من كل مال نامٍ وهذا يعنى ترجيح نظرية الموسعين، وذلك للأسباب الآتية:

(١) إن الأخذ بنظرية المضيقين- كما حدث في بعض القوانين التى صدرت بشأن الزكاة في أكثر من بلد إسلامى- يؤدى إلى تقليل حصيلة الزكاة إلى حد تعجز معه عن الوفاء بأغراضها وتحقيق أهدافها وهو أمر ملحوظ في بعض الأقطار التى تلتزم بأخذ الزكاة من مواطنيها المسلمين طبقاً لهذه النظرية.

(٢) إن تطبيق هذه النظرية يؤدى إلى نتيجة سلبية تتمثل في التفرقة الواضحة بين الأغنياء من أصحاب الأموال النامية بعضهم وبعض، حيث تجب الزكاة على صاحب مال معين بينما لا تجب على صاحب مال آخر، بل قد يقع عبء الزكاة على الأقل ثراء ويعفى منها أصحاب الثراء الواسع(١).

(٣) بالإضافة إلى تجنب ما سبق، فإن الأخذ بنظرية الموسعين أن يقضى على أو يخفف من الآثار الناتجة عن قضية الخلاف الفقهى حول جواز فرض ضرائب أخرى من قبل الحكومة على الأغنياء وبجانب الزكاة لإقامة مصالح الأمة وتمويل النفقات العامة للدولة، فهناك من الفقهاء من أجاز ذلك بشروط معينة يجب مراعاتها في فرض الضرائب، في حين يرى آخرون عدم جواز فرض ضرائب أخرى بجوار الزكاة استناداً إلى حديث الرسول صلى الله عليه وسلم "ليس في المال حق سوى الزكاة"(٢).

وطبقاً للرأى الأول الذى يجيز فرض ضرائب أخرى بجوار الزكاة فإن الآثار السلبية المترتبة على تضييق مصادر الزكاة ربما لا توجد، أو تكون محدودة، حيث يكون للحكومة الحق في فرض ضرائب على القادرين إلى الحد الذى يسمح لها بالحصول على موارد مالية

---

(١) د/ يوسف القرضاوى، لكى تنجح مؤسسة الزكاة في التطبيق المعاصر، ص٦.

(٢) راجع في تفصيل ذلك:

د/ يوسف القرضاوى، فقه الزكاة، مرجع سابق، ص١٠٧٣ وما بعدها.

كافية لتغطية نفقاتها العامة في إقامة مصالح الأمة، وبالتالى فسوف تكون المشكلة في هذا الصدد محدودة في ظل هذا الرأى. ومع ذلك فإن المسألة ليست بسيطة إلى هذا الحد.

فمصارف الزكاة التى حددها القرآن الكريم تحتاج في عصرنا الحاضر إلى موارد مالية كبيرة لتغطيتها. ويكفى في هذا الصدد أن نشير فقط إلى مصرف "في سبيل الله" بمفهوم "الجهاد" وهو رأى الجمهور. فلقد أصبح التسليح ونفقات الجيش والجهاد في عصرنا الحالى يحتاج إلى إمكانيات مالية هائلة. وقد يقول قائل أن حق الحكومة في فرض ضرائب غير الزكاة على القادرين طبقاً لرأى المجوزين لذلك، بالإضافة إلى الموارد المالية العامة الأخرى للدولة، يسمح بمقابلة هذه النفقات وتغطيتها، غير أن الأصل في تمويل نفقات الجهاد في سبيل الله هو فريضة الزكاة، واللجوء إلى ضرائب أخرى غير الزكاة لا يجوز (عند من يرى الجواز) إلا بشروط خاصة أولها الحاجة الحقيقية إلى المال مع عدم وجود مورد آخر. وفي هذا الصدد يقول الأستاذ الدكتور يوسف القرضاوى: "فإذا لم توجد الحاجة، أو وجدت، وكان عند الحكومة من الأموال أو الموارد ما يغطى نفقاتها ويغنيها عن إلزام الناس بالضرائب، فلا يجوز فرض الضرائب حينئذ. وقد تشدد علماء المسلمين وأصحاب الفتوى منهم في رعاية هذا الشرط إلى أبعد حد، واشترط بعضهم أن يخلو بيت المال خلوا تاما حتى يجوز فرض ضرائب"(١).

وإذا كان المصدر الأصلى لتمويل نفقات الجهاد (بالإضافة إلى المصارف الأخرى المسماة في القرآن الكريم) هو الزكاة، فإنه يكون من الأولى أن تؤخذ الزكاة من كل "مالٍ نام" وتؤدى وظيفتها وتحقق أهدافها المنوطة بها بدلاً من تقليص الزكاة في أموال معينة، ثم جباية ضرائب من أنواع المال الأخرى لتغطية نفقات هى في الأصل من اختصاص "الزكاة".

وعلى أية حال فإن المشكلة تبقى محدودة في ظل هذا الرأى، حيث أنه في ظل توسيع قاعدة الزكاة ومصادرها سوف يكون احتمال الحاجة إلى فرض ضرائب إضافية أخرى غير الزكاة محدوداً.

أما إذا أتينا إلى الرأي الثانى الذى يرى عدم جواز فرض ضرائب أخرى بجوار الزكاة، فإن تضييق مصادر الزكاة مع الأخذ بهذا الرأى سوف يشل يد الحكومة ويجهض قدرتها في رعاية مصالح الأمة والقيام بمسئولياتها الأساسية تجاه المجتمع.

ففى ظل هذا الرأى فإن حصيلة الزكاة يتم توجيهها لتغطية مصارفها المسماة في القرآن الكريم مع الأخذ بالمفهوم الواسع لمصرف "في سبيل الله" والذى يشمل بجانب "الجهاد"

---

(١) المرجع السابق، ص١٠٧٩.

المصالح العامة للأمة الإسلامية مثل كل مشروعات البنية الأساسية كبناء الجسور، وتمهيد الطرق، وشق الأنهار، والنقل والمواصلات، وإقامة المستشفيات والمدارس والجامعات والمساجد.. الخ. فطالما أنه لا يجوز للدولة أن تفرض ضرائب أخرى غير الزكاة، فإن تمويل هذه النفقات العامة يتم من مواردها المالية العامة غير الضرائب (بما فيها الزكاة).

ويلاحظ أن الدولة في صدر الإسلام اعتمدت على موردين ماليين أساسيين في تمويل المصالح العامة لمواطنيها، وهما الفيئ والغنيمة بما يسد حاجة الدولة في تمويل هذه المصالح. أما الآن فقد نضب هذان الموردان (أو ربما انعدما) في حين زادت حاجة الدولة إلى الموارد المالية لتمويل النفقات المالية. في ظل هذا الوضع فإن اعتناق نظرية المضيقين في مصدر الزكاة مع الأخذ بالرأى القائل بعدم جواز فرض ضرائب أخرى على الأموال غير الزكاة فإننا نكون أمام معادلة صعبة ربما تستعصى على الحل.

وقد يقال إن حل هذه المشكلة يكون ممكنا بالأخذ برأى القائلين بجواز فرض ضرائب أخرى غير الزكاة على القادرين وذلك لتعويض النقص في حصيلة الزكاة. ونكرر في الرد على هذا القول ما سبق أن قلناه من أن الأصل والأولى أن تؤخذ الزكاة من كل "مال نامٍ" وتؤدى وظيفتها وتحقق أهدافها التى شرعت من أجلها بدلاً من تضييق قاعدة الزكاة وحصر مواردها في أموال معينة محدودة، مع اللجوء إلى اجراء مكمل، الأصل ألا يلجأ اليه في تمويل مصارف الزكاة بصفة خاصة إلا في حالة عدم كفاية المصدر الأصلى وهو الزكاة.

والخلاصة:

١- أن فعالية ونجاح الزكاة والمؤسسات القائمة عليها في التطبيق المعاصر يقتضى الأخذ بنظرية الموسعين في إيجاب الزكاة والتى تقوم على أن كل مالٍ نامٍ يجب أن يكون مصدراً أو وعاءً للزكاة.

٢- أن الأخذ بقاعدة الموسعين في مصدر الزكاة يمثل متغيراً تنظيمياً له أهميته الخاصة في بناء التنظيم الادارى لمؤسسة الزكاة وإدارته وتشغيله من حيث أعداد وأنواع وأحجام الإدارات والأقسام الفرعية لهذه المؤسسة على المستوى المركزى وعلى مستوى الفروع في المحليات، والتى سوف تزيد وتتنوع طبقاً لتنوع الأموال النامية. كما أن ذلك سوف يترك أثره على اختصاصات وسلطات ومسئوليات وعلاقات هذه الإدارات والأقسام على كل المستويات. أضف إلى ذلك أن إجراءات العمل وقواعده سوف تتحدد طبقاً لذلك من حيث طرق التقدير

والتحصيل والتوزيع بالإضافة إلى تأمين هذه المؤسسة بفروعها المختلفة بالمهارات البشرية اللازمة من الفنيين والإداريين وتدريبهم فنياً وتنميتهم إدارياً... الخ.

رابعاً: وجود مؤسسة أو إدارة عامة للضرائب

كما أشرنا في البند السابق، فإن هناك خلافاً فقهياً حول مشروعية فرض ضرائب أخرى على أموال المسلمين بجوار فريضة الزكاة، حيث يرى البعض عدم جواز ذلك استناداً إلى حديث الرسول ﷺ "ليس في المال حق سوى الزكاة" ومن ثم فإن الزكاة هى الفريضة المالية الوحيدة التى تؤخذ من أموال المسلمين. ولا يجوز طبقاً لذلك- للحكومة الإسلامية أن تفرض على الأغنياء من المسلمين ضرائب أخرى بخلاف الزكاة.

غير أن هذا الرأى يقابله رأى آخر يرى جواز فرض ضرائب أخرى مع الزكاة بشروط معينة لا بد من توافرها، مستدلين على ذلك بأدلة توضح "أن في المال حقا بل حقوقاً سوى الزكاة[1].

ومع هذا الخلاف الفقهى حول مسألة فرض ضرائب بجوار الزكاة إلا أن الفقهاء جميعاً لا يرون بأسا من قيام ولى الأمر بفرض هذه الضرائب إذا حلت بالبلاد ظروف اقتصادية معينة تلجئه إلى هذا العمل. فجميع الفقهاء متفقون على أنه إذا كانت بالمسلمين حاجة عامة قعدت الزكاة عن سدها وجب إشباعها مهما استغرق ذلك من أموال. ويوافق على ذلك حتى أولئك الذين يقولون "ليس في المال حق سوى الزكاة"[2].

وفي هذا الصدد يقول سيدنا عمر بن الخطاب ﷺ "لو لم أجد للناس ما يسعهم إلا أن أُدْخِل على أهل كل بيت عدتهم فيقاسمونهم أنصاف بطونهم حتى يأتى الله بالحيا فعلت لأن الناس لا يهلكون على أنصاف بطونهم"[3].

ومن ثم يرى ابن حزم أنه "فرض على الأغنياء من أهل كل بلد أن يقوموا بفقرائهم ويجبرهم السلطان على ذلك أن لم تقم الزكوات ولا فيئ سائر المسلمين بهم، فيقام لهم بما

(١) راجع في تفصيل ذلك:
د/ شعبان فهمى عبد العزيز، السياسة المالية للإسلام، مرجع سبق ذكرة، ص٢٥٩ وما بعدها.

(٢) د/ يوسف القرضاوى، فقه الزكاة، مرجع سابق، ص١٠٧٣.

(٣) يوسف كمال، فقه الاقتصاد العام، مرجع سبق ذكره، نقلا عن الطبقات الكبرى لابن سعد، جزء ٣، طبعة بيروت، ١٩٧٨، ص٣١٦.

يأكلون من القوت الذى لا بد منه ومن اللباس للشتاء والصيف بمثل ذلك، وبمسكن يكنهم من المطر والشمس وعيون المارة"[١].

وإذا كان ابن حزم بذلك يقرر هذا الحق للحكومة الإسلامية بخصوص نفقات الضمان الاجتماعى فقط، فإن استعراض آراء فقهائنا القدامى والمحدثين في هذا الصدد، (والتى يكمل بعضها بعضا) يعطينا حكماً عاماً بحق ولى الأمر في فرض ما يرى من الضرائب لازما لإقامة مصالح الأمة وتغطية النفقات العامة للدولة التى يرى الخبراء أهميتها لتحقيق استقرار وتقدم المجتمع[٢]. مثل النفقات اللازمة لإنشاء دور التعليم والاستشفاء وتعبيد الطرق وحفر الترع والأنهار وإقامة المصانع وإعداد العدة للدفاع عن البلاد وكذلك نفقات الأمن الداخلى[٣].

خلاصة: المضمون التنظيمى لحق الدولة في فرض ضرائب بشروطها:

إن معنى ما سبق من وجهة النظر التنظيمية هو ضرورة وجود تنظيم ما يكون مسئولاً عن إدارة شئون الضرائب بالمفهوم السابق.

وهذا يمثل متغيراً تنظيمياً إضافياً في إطار مفهوم "الشرعية الإسلامية" الذى يجب الالتزام به بصدد وضع التنظيم الادارى لمؤسسة الزكاة، على أن يتم تنظيم العلاقة بين مؤسسة الزكاة وبين التنظيم الخاص بالضرائب بالأسلوب الذى يكفل التكامل والتنسيق التام بينهما بالشكل الذى يحقق لكل منهما أهدافه الخاصة به.

وبعبارة أخرى، فإذا كان من واجب الحكومة الإسلامية أن تعى أمر الزكاة وتنشئ مؤسسة تقوم بجباتها حيث أمر الله، وتنفقها حيث شرع الله، وأن تكون لها ميزانيتها الخاصة التى لا تذوب في الميزانية العامة، فإن من تمام ذلك أن يوضع تنظيم إدارى جيد لها يكفل تنظيم العلاقة بين الزكاة المفروضة، والضرائب المختلفة بما يحقق لكل منهما أهدافه ويمنع الازدواج والفوضى ويحقق العدالة في التحصيل والانفاق[٤].

أما وقد استعرضنا بعض وأهم العوامل والمتغيرات التنظيمية الخاصة الحاكمة والمؤثرة في تنظيم مؤسسة الزكاة وإدارتها. ونعنى بالعوامل والمتغيرات التنظيمية الخاصة هنا تلك

(١) ابن حزم، المحلى، مطبعة الامام، تصحيح الهراس، ط٢، بلا تاريخ، جزء ٦، ص١٥٦.

(٢) د/ يوسف إبراهيم يوسف، النفقات العامة في الإسلام، دراسة مقارنة، دار الكتاب الجامعى، القاهرة، ١٩٨٠م، ص١١٩.

(٣) محمود شلتوت، الفتاوى، دار الشروق، الطبعة الخامسة، ١٩٧١م، ص١٢٦.

(٤) انظر: د/ يوسف القرضاوى، فقه الزكاة، مرجع سبق ذكره، ص١١١٠.

العوامل والمتغيرات المنبثقة عن الالتزام بمبدأ "الشرعية الإسلامية" والمتمثلة في المبادئ والقواعد الفقهية المرتبطة بفريضة الزكاة.

ومع الأخذ في الحسبان هذه العوامل والمتغيرات التنظيمية الحاكمة في تنظيم مؤسسة الزكاة، نمضى في بحث الجانب الخاص بالتنظيم الادارى لهذه المؤسسة ووضع تصور لما يمكن أن يكون عليه التنظيم الفعال لها استناداً إلى هذه العوامل والمتغيرات، وهذا ما يتولاه المبحث التالى على النحو الآتى.

المبحث الثالث
التنظيم الإدارى المقترح لمؤسسة الزكاة

إن الحديث عن التنظيم الإدارى لمؤسسة الزكاة ينبغى أن يأخذ في الحسبان ما يمكن أن يكون من بدائل لهذا التنظيم فيما يتعلق بالنطاق الجغرافى والسياسى الذى يتم تنظيم هذه المؤسسة على أساسه في ظل الظروف والأوضاع الإسلامية المعاصرة. وفي هذا الصدد، ففى تصورنا أن هناك بديلين يمكن طرحهما على النحو التالى:

أولاً: تنظيم مؤسسة الزكاة على مستوى العالم الإسلامى

إن الأصل في دولة الإسلام أن تكون دولة واحدة تضم جميع المسلمين في العالم. فالمسلمون إخوة وأمة واحدة في مشارق الأرض ومغاربها .....لقوله تعالى ﴿إِنَّمَا الْمُؤْمِنُونَ إِخْوَةٌ﴾[1] وقوله تعالى ﴿وَالْمُؤْمِنُونَ وَالْمُؤْمِنَاتُ بَعْضُهُمْ أَوْلِيَاءُ بَعْضٍ﴾[2] وقوله تعالى ﴿إِنَّ هَذِهِ أُمَّتُكُمْ أُمَّةً وَاحِدَةً وَأَنَا رَبُّكُمْ فَاعْبُدُونِ﴾[3] وقوله جل شأنه ﴿وَإِنَّ هَذِهِ أُمَّتُكُمْ أُمَّةً وَاحِدَةً وَأَنَا رَبُّكُمْ فَاتَّقُونِ﴾[4]، وقوله عز من قائل ﴿يَاأَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا اتَّقُوا اللَّهَ حَقَّ تُقَاتِهِ وَلَا تَمُوتُنَّ إِلَّا وَأَنْتُمْ مُسْلِمُونَ۝ وَاعْتَصِمُوا بِحَبْلِ اللَّهِ جَمِيعًا وَلَا تَفَرَّقُوا وَاذْكُرُوا نِعْمَةَ اللَّهِ عَلَيْكُمْ إِذْ كُنْتُمْ أَعْدَاءً فَأَلَّفَ بَيْنَ قُلُوبِكُمْ فَأَصْبَحْتُمْ بِنِعْمَتِهِ إِخْوَانًا﴾[5].

وقد جاء الأمر بالوحدة الإسلامية في الآيتين الأخيرتين بأوضح بيان حتى أن سباق الآيتين يشير إلى أن عدم الاعتصام بحبل الله تعالى والتفرق ينفى عن المرء صفة الإسلام حيث يقول ولا تموتن إلا وأنتم مسلمون واعتصموا بحبل الله جميعاً ولا تفرقوا.

---

(١) سورة الحجرات، الآية رقم ١٠.

(٢) سورة الأنبياء، الآية رقم ٧١.

(٣) سورة الأنبياء، الآية رقم ٩٢.

(٤) سورة المؤمنون، الآية رقم ٥٢.

(٥) سورة آل عمران، الآيتين رقم ١٠٢، ١٠٣.

والوحدة الإسلامية تعنى التنظيم الذى أقامة الإسلام ليجمع الفريق الذى استجاب لدعوته والإطار الذى ينتظم هؤلاء، وتكون لهم الإمكانيات اللازمة لتطبيق شرع الله تعالى، وتنفيذ منهجه الذى ألزمهم به[1].

ومن وجهة النظر الاقتصادية، فإن تحقيق هذا المفهوم يرتبط بتحقيق التكامل الاقتصادى بين بلاد المسلمين. ومن مظاهر هذا التكامل فيما يتعلق بموضوع التنظيم الادارى لمؤسسة الزكاة، أن يكون هذا التنظيم على مستوى العالم الإسلامى، حيث تنشا مؤسسة الزكاة- في ظل الظروف المعاصرة للعالم الإسلامى كهيئة أو منظمة دولية إسلامية تشترك في عضويتها دول العالم الإسلامى جميعها، وتكون مهمتها إنجاز أهداف الزكاة في تحقيق الضمان الاجتماعى والدعوة إلى اللَّه طبقاً للمبادئ الفقهية المرتبطة بهذه الفريضة على هذا المستوى. وتعتبر هذه المنظمة بمثابة مؤسسة مركزية للزكاة على مستوى العالم الإسلامى كله، ويتم إنشاء فروع لها في كل دولة من الدول الإسلامية طبقاً للتقسيم السياسى القائم الآن للدول الإسلامية. كما يتم إنشاء فروع داخل كل دولة طبقاً للتقسيم الادارى لها.

وفي ظل هذا التصور التنظيمى، وطبقاً للقاعدة الفقهية التى ترى أن الأصل في ميزانية الزكاة هو أن تقوم على "المحلية" جمعاً وتفريقاً مع حمل الفوائض من المحليات إلى المؤسسة المركزية للزكاة ليتم التصرف فيها حسب الحاجة على المستوى القومى العام بمعرفة السلطة المركزية. في ظل ذلك، فإن موارد مؤسسة الزكاة المركزية على مستوى العالم الإسلامى تتكون من فوائض موازنات مؤسسات الزكاة المحلية الموجودة في كل دولة من الدول الإسلامية وهذا ما جرى عليه العمل في العهود السابقة للدولة الإسلامية فيما يتعلق بالزكاة وغيرها من الموارد المالية المشروعة إسلامياً، حيث كان يتولى بيت "المال المحلى" كافة مهام بيت المال في الإسلام في حدود النطاق الادارى الذى يشرف عليه، ثم يتم حمل فائض الإيرادات إلى بيت المال المركزى. وإن احتاج بيت المال المحلى في أى ولاية من الولايات إلى دعم مالى يقوم بيت المال المركزى بإرساله إليه من إيراداته أو بتحويلها من بيت مال محلى قريب من الولاية. وقد اقتضى هذا التنظيم ألا يحمل كل الفائض إلى بيت المال المركزى

---

(١) د/ يوسف إبراهيم يوسف، المنهج الإسلامى في التنمية الاقتصادية، مطابع الاتحاد الدولى للبنوك الإسلامية، ١٤٠١هـ- ١٩٨١م، ص٢٧٤.

وإنما يتم حجز بعض الفائض في بيوت الأموال المحلية كاحتياطى يستخدم في تغطية ما يطرأ من طوارئ. كما أن بيت المال المركزى كان يسير على نفس السياسة(١).

إن التنظيم السابق للمؤسسة الدولية المركزية للزكاة على مستوى العالم الإسلامى وفروعها المختلفة يستمد مقوماته من حقيقة أن الزكاة شرعت في الأصل للتمويل المحلى ثم تصعيد الفائض من هذا التمويل إلى المستويات الأعلى حتى عاصمة الدولة الإسلامية التى تتولى التصرف فيها على مستوى العالم الإسلامى بإمداد ودعم المحليات التى تحتاج إلى معونة مالية كل حسب حاجته.

وفي حالة ظروف غير عادية تمر بأحد بلدان العالم الإسلامى، فإن على مؤسسات الزكاة المحلية في البلدان الأخرى أن تخصص قدراً كبيراً من مواردها لإمداد مؤسسة الزكاة في هذا البلد عن طريق المؤسسة المركزية للزكاة(٢).

هذا التصور السابق لتنظيم مؤسسة الزكاة وإدارتها على النحو المذكور قد ينظر إليه على أنه تصور نظرى يتسم بصعوبة التطبيق في ظل الأوضاع القائمة للدولة الإسلامية الموجودة على الساحة العالمية وما عليه هذه الدول من تفرق اقتصادى وما بينها من حدود سياسية، وهذا هو الوضع القائم الآن رغم أنه لا يتسق مع مقتضيات التآخى الإسلامى والوحدة الإسلامية المطلوبة لتطبيق شرع الله في الأرض. وإذا كان لهذا الواقع بهذه الصورة مسبباته المختلفة التاريخية وغيرها، فإن الظروف والأوضاع والمستجدات والتحولات العالمية الحادثة الآن تقدم من المبررات والأسباب ما يدعو – حتما – إلى تغيير هذا الوضع في ظل الأخذ باتفاقية الجات والتكتلات والتجمعات الاقتصادية بين دول العالم المختلفة الأمر الذى يحتم على الدول الإسلامية والعربية أن تواجه هذه المتغيرات والتحولات بما يناسبها من إجراءات وتنظيمات على مستوى العالم الإسلامى والعربى منتهجه بذلك منهج الإسلام في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والذى يعتبر من أهم مرتكزاته تحقيق "الوحدة الإسلامية" والتآخى بين أمة الإسلام. وفي هذا الصدد، فإن من أهم مظاهر هذه الوحدة وهذا التآخى "هو التكامل الاقتصادى" بين بلاد المسلمين، والذى هو جزء من منهج الإسلام لتحقيق التنمية الاقتصادية(٣).

---

(١) راجع في ذلك: محمد كرد على، الادارة الإسلامية في عز العرب، مطبعة مصر، الطبعة الأولى، ١٩٣٤م، ص٤٦.

(٢) د/ شوقى أحمد دنيا، تمويل التنمية في الاقتصاد الإسلامى، دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص٣٠٦.

(٣) د/ يوسف إبراهيم يوسف، المنهج الإسلامى في التنمية الاقتصادية، مرجع سبق ذكره، ص٢٧٣.

ومن ثم فإذا خلصت النية نحو التطبيق الإسلامى الصحيح واتخذت خطوات جادة نحو هذا التكامل الاقتصادى، كجزء من الجهود الرامية لإصلاح حال الأمة الإسلامية ورفع شأنها، وهو هدف ممكن وفي نفس الوقت حتمى في ظل المستجدات العالمية الحادثة الآن، إذا خلصت النية في هذا الاتجاه، فإن من أولويات تحقيق هذا التكامل إنشاء مؤسسة زكاة مركزية على مستوى العالم الإسلامى، وهذا ما ينبغى الاهتمام به وتنفيذه دون تراخ أو إرجاء.

ولكن لنكن واقعين وعلميين في نفس الوقت فيما نهدف إليه ونسعى إلى تحقيقه. وفي ضوء الواقع والمعطيات العلمية، فإننا نرى أن تحقيق الهدف المشار إليه دفعه واحدة مسألة غير هينة. وبعبارة أخرى، فإن إقامة مؤسسة مركزية للزكاة على مستوى العالم الإسلامى في الوقت الحالى يحتاج – من وجهة النظر العلمية والعملية – إلى بعض الوقت الذى يمكن أن تتخذ فيه بعض الإجراءات والتنظيمات المرحلية التى تتبنى أهدافاً مرحلية تقود في النهاية إلى الهدف النهائى المتعلق بإنشاء وإدارة مؤسسة الزكاة على مستوى العالم الإسلامى. وهذا ما نوضحه في البند التالى:

ثانياً: تنظيم مؤسسة الزكاة على مستوى كل دولة إسلامية

كما انتهينا في البند السابق، فإن إنشاء مؤسسة الزكاة على مستوى العالم الإسلامى طبقاً للتصور المجمل المطروح سابقاً ربما يحتاج إلى بعض الوقت حيث أن ذلك مرهون بتحقيق التكامل والوحدة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية بين دول العالم الإسلامى.

غير أن أدنى الحلول الآنية، وهو ما يمكن، ويجب تنفيذه دون إرجاء هو إقامة مؤسسة زكاة على مستوى كل دولة من الدول الإسلامية. إن تنفيذ ذلك يعنى إنشاء مؤسسة مركزية في العاصمة مع إقامة فروع لها في مختلف التقسيمات الإدارية في كل دولة طبقاً لهيكل التقسيم الإداري للدولة أيا كان حجم أو اسم هذا التقسيم في كل دولة.

وفي تقدير الباحث، فإن قيام كل دولة إسلامية بإنشاء مؤسسة الزكاة بفروعها المختلفة داخل الدولة وقيامها بمهامها على الوجه المطلوب سوف يمهد الطريق ويفتحها أمام إنشاء مؤسسة مركزية لها على مستوى العالم الإسلامى، وربما يؤدى إلى مزيد من التكامل والوحدة الاقتصادية والاجتماعية بين دول هذا العالم، وذلك للأسباب الآتية:

١- في ظل الالتزام بمبدأ "محلية الانفاق" مع حمل الفائض في كل محلية من المحليات إلى المستوى المركزى وذلك لتمويل العجز في المحليات التى تعجز مواردها عن تغطية نفقاتها بمعرفة المستوى المركزى. إذا تم إنجاز هذه المهمة في كل دولة إسلامية،

فالنتيجة المتوقعة- بعد كل هذا- طبقاً لاختلاف الظروف الاقتصادية بين دول العالم الإسلامى- أن تكون لدى بعض هذه الدول فوائض من الزكاة، بينما تحتاج دول أخرى إلى دعم، وفي ظل الارتباط بتنفيذ شرع الله وإقامة مؤسسة رسمية للزكاة، فإن الحاكم المسلم الذى قام بذلك ولديه فائض على مستوى الدولة سوف يتجه بطريقة طبيعية وتلقائية إلى أقرب الدول الإسلامية التى تحتاج إلى مثل هذا الفائض ويحوله اليها. ويكون ذلك مدعاة للتفكير في إقامة مؤسسة مركزية للزكاة على مستوى العالم الإسلامى لتتولى هذه المهمة على هذا المستوى طالما أن الأساس موجود. وهذا ما لا يمكن تحقيقه في ظل عدم وجود هذه المؤسسة أصلاً في كل دولة من الدول الإسلامية.

٢- إن نجاح تجربة تنظيم وإدارة الزكاة عن طريق مؤسسة حكومية للزكاة إذا استوفت شروطها الفقهية والتنظيمية على مستوى كل دولة سوف يحرض ويغرى بتطبيق الفكرة على مستوى أعلى وهو مستوى العالم الإسلامى وهو في هذه الحالة إغراء مؤيَّد دينياً وعملياً.

٣- إذا حققت الزكاة هدفها في الضمان الاجتماعى على مستوى العالم الإسلامى من خلال مؤسستها المركزية على هذا المستوى- بافتراض أننا وصلنا إلى هذه المرحلة- فسيكون ذلك بمثابة اللبنة الأساسية لتحقيق مزيد من التكامل والتكافل الاجتماعى والاقتصادى بين دول هذا العالم في مختلف الميادين وعلى سائر الأصعدة.

وتأسيساً على ما سبق، وباعتبار أن الخيار المتاح حالياً هو البدء بإنشاء مؤسسة رسمية للزكاة في كل دولة من الدول الإسلامية، فإننا نحاول في النقاط التالية وضع تصور للتنظيم الإداري لمؤسسة الزكاة على هذا المستوى متمثلين في ذلك بمصر، في ظل نظامها الإداري، كدولة من هذه الدول الإسلامية.

ويهمنا أن نشير إلى أن بحث التنظيم الإداري لمؤسسة الزكاة يتسع ليشمل جوانب عديدة ومطولة، ولكننا في حدود ما يمكن طرحه في هذه الدراسة نتطرق إلى مناقشة بعض الجوانب والنقاط المرتبطة بهذا الموضوع والتى نرى أنها ذات أهمية خاصة وذلك على سبيل الأجمال على النحو التالى:

أولاً: المستوى التنظيمى لمؤسسة الزكاة في الجهاز الإداري للدولة

إذا كان وجود مؤسسة حكومية للزكاة أمراً حتمياً وهاماً على النحو المشار إليه من قبل(١)، فإن من الضرورى وربما الأهم من وجهة النظر التنظيمية أن يتوافر لهذه المؤسسة مقومات وعوامل الفعالية التنظيمية. وفي هذا الصدد، فقد استعرضنا المبادئ والقواعد الفقهية كعوامل تنظيمية تحكم التنظيم الفعال لها، وأشرنا إلى الانعكاسات والمضامين التنظيمية لهذه المبادئ(٢). ومن ثم فلا بد أن تؤخذ هذه العوامل في الاعتبار عند بناء التنظيم الادارى لمؤسسة الزكاة وإدارته وهذا أمر لا خلاف حوله.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن هناك نقطة في غاية الأهمية لها علاقة وثيقة بفعالية مؤسسة الزكاة وتحقيقها لأهدافها بنجاح وهى النقطة الخاصة بالمستوى الادارى لأى نشاط يعكس درجة الأهمية الخاصة به والمعطاة له من وجهة نظر "القيادة العليا" بالمقارنة بالأنشطة الأخرى.

ويلاحظ أن النشاط الخاص "بإدارة الزكاة" جباية وانفاقاً يمثل أحد الوظائف الدينية الخاصة بالدولة الإسلامية، حيث أن هذه الدولة تتميز عن الدول الأخرى غير الإسلامية بمسئوليتها عن وظائف دينية معينة تنفرد بها.

ومن ثم فلا بد من وجود الهياكل والأجهزة الادارية التى تتحمل مسئولية أداء هذه الواجبات والوظائف الدينية داخل الجهاز الادارى للدولة جنبا إلى جنب مع الأجهزة الأخرى التى تتحمل مسئولية وظائفها الأخرى في كل ميادين الحياة.

وبخصوص المستوى الادارى والتبعية التنظيمية للمؤسسة المسئولة عن الزكاة فلا بد من وجهة نظر الباحث، أن يرتفع إلى أعلى مستوى في الجهاز الادارى للدولة حتى يمكن أن يتوافر لها القدر الكافى من المساندة والدعم المالى والفنى والادارى الذى يمكنها من أداء دورها بأعلى قدر من الكفاءة والفاعلية. وهذا الرأى يجد سنده ومؤيداته في عوامل كثيرة منها ما يلى:

١- أن "إدارة الزكاة" جمعاً وتفريقاً تمثل إحدى الوظائف الدينية للدولة الإسلامية. والوظيفة الدينية تحتل الدرجة الأولى في سلم أولويات هذه الدولة.
٢- أهمية الدور المنوط بمؤسسة الزكاة. وترتبط هذه الأهمية بأهدافها الخطيرة في حياة المجتمع من الناحية الدينية والاقتصادية والاجتماعية والأخلاقية. كما تكتسب هذه الوظيفة أهميتها من حجم العمل ونطاق وأنواع الجماهير والجهات التى تخدمها فريضة الزكاة.

---

(١) راجع المبحث الأول من هذا البحث.

(٢) راجع المبحث الثانى من هذا البحث.

وتأسيسا على ذلك فإنه يقترح- بصدد إنشاء مؤسسة للزكاة في إطار النظام السياسى والادارى القائم في مصر- أن تكون هذه المؤسسة واحدة من الوحدات الأساسية للجهاز الادارى للدولة (في شكل وزارة أو جهاز مركزى) على أن تتبع رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء (جنبا إلى جنب مع وزارة المالية) ويكون لها فروعها في التقسيمات الإدارية للدولة بمستوياتها المختلفة (محافظات ومراكز وقرى).

وفي ظل الدور الضرائبى المكمل والمتكامل مع الزكاة في رأى المجوزين لفرض ضرائب بمقتضياتها وشروطها، وهو الرأى الذى نعول عليه ونأخذ به، فلتحقيق التنسيق والتكامل بين هذا النشاط وبين النشاط الأساسى وهو الزكاة، فإنه يفضل- من الناحية التنظيمية- أن ينبثق من مؤسسة الزكاة (وزارة كانت أو جهازاً مركزياً) كأحد التقسيمات الإدارية الأساسية لها والتى تتبع مباشرة الإدارة العليا في مؤسسة الزكاة. ومعنى ذلك أن يعاد تنظيم المصالح المسئولة عن الضرائب بجميع أنواعها (عامة وعقارية، ومبيعات) وتنتقل من تبعيتها لوزير المالية لتصبح جزءاً من مؤسسة الزكاة.

هذا التنظيم المقترح بخصوص النشاط الضرائبى، رغم أفضليته نظرياً من وجهة نظر التنسيق والتكامل إلا أنه قد يكون من الصعب تحقيقه عملياً دفعة واحدة قبل أن تستقر مؤسسة الزكاة كمؤسسة ذات أعباء هائلة وتلعب دوراً خطيراً في المجتمع. ومن ثم فهناك بديل آخر يمكن إعماله في الوقت الحالى إلى أن تستقر مؤسسة الزكاة ويرتفع منحنى الخبرة لديها وتستطيع فنياً وإدارياً وبشرياً أن تتحمل مسئولية النشاط الضريبى كنشاط إضافى مكمل لمهامها الأصلية المتعلقة بتحصيل وتوزيع الزكاة.

ومن ثم يقترح في الوقت الحالى أن تظل المصالح المسئولة عن الضرائب في وضعها التنظيمى الحالى تابعة لوزير المالية مع إنشاء هيئة أو لجنة للتنسيق بين مؤسسة الزكاة ووزارة المالية لتنسيق وضبط عملية فرض الضرائب كعملية مكملة ومتكاملة مع الزكاة، على أن تشمل هذه الهيئة أو اللجنة في عضويتها على فقهاء في الزكاة وخبراء في المالية العامة حتى يمكن أن تؤدى دورها المنوط بها على الوجه المطلوب.

ثانياً: تنظيم علاقة مؤسسة الزكاة بالأجهزة الأخرى في الجهاز الإدارى للدولة:

إن المهمة الأساسية للجهاز الادارى للدولة تتعلق بتنفيذ أهداف السياسة العامة لها. ومع تطور دور الإدارة العامة بصفة عامة، وتزايد حجم العمل الحكومى تبعاً لهذا التطور، فقد نتج عن ذلك ضرورة تقسيم الأنشطة الحكومية- وفقاً لمعايير معينة- في عدد من الأجهزة

الإدارية، مع الربط بين هذه الأجهزة، خصوصاً الأجهزة والتنظيمات ذات الأعمال المتشابهة أو المتكاملة، وتحقيق التكامل والتنسيق بينها في أدائها لمهامها[1]. فلا يترك لكل جهاز أو وحدة تنفيذية أمر ما يدخل في اختصاصها من السياسة للدولة بمعزل عن الأجهزة الأخرى، بل يجب أن يكون هناك تعاون وتفاهم مشترك بينها جميعاً مع اتفاق على أحسن الطرق لتحقيق أهداف السياسة العامة في حدود الإمكانيات المتاحة للدولة. إن أهمية ذلك وضرورته تبدو في الواقع في عدم مقدرة كل جهاز على حدة (وزارة أو مصلحة أو مؤسسة.. الخ) على النهوض بمهامه وتحقيق أهدافه دون الاستعانة بجهود الأجهزة الأخرى ذات الصلة بتحقيق هذه الأهداف كل فيما يخصه.

فبخصوص مهام مؤسسة الزكاة (أو وزارة الزكاة) فيما يتعلق بجانبها الجبائى– على سبيل المثال– والمتعلق بالإجراءات التنفيذية لتحصيل الزكاة والذى يمثل الجانب الرئيسى من دورها، فإنها لا تستطيع أن تؤدى هذا الدور بنجاح إلا إذا عاونتها أجهزة ووزارات عديدة كل فيما يخصه في هذا الصدد.

ولتوضيح هذا النقطة، فإننا نستعرض عملية جباية الزكاة (خصوصاً بالنسبة للأموال الباطنة) وكيف تتم هذه العملية.

إن علمية تحصيل الزكاة لا بد أن تبدأ "بحصر المكلفين" ويتطلب ذلك أن تقوم مؤسسة الزكاة (المقترح إنشاؤها) بإجراء حصر ميدانى على الطبيعة عن طريق موظفيها لمعاينة المنشأت وحصر المكلفين وفقاً للتقسيم الإدارى للدولة، وهذا أمر طبيعى. غير أنه بالإضافة إلى ذلك، فإن عملة حصر المكلفين بدقة وشمول يتطلب إجراءات أخرى تتم بواسطة أجهزة ومنظمات أخرى، من أهمها على سبيل المثال ما يلى:

(١) متابعة القيد بالسجل التجارى:

حيث تقوم وزارة التجارة والتموين (من خلال مصلحة التسجيل التجارى) بإخطار فروع مؤسسة الزكاة بشكل دورى ببيانات حركة السجل التجارى لديها، والتعديلات التى أجريت على بعض هذه السجلات. ومن الطبيعى أن استخدام الحاسب الآلى يجعل هذه البيانات متاحة لمؤسسة الزكاة وفروعها بصفة مستمرة وفي الوقت المناسب وبما يمكن المؤسسة وفروعها من

(١) راجع في تفصيل ذلك:
د/ محمد محمد جاهين، مقدمة في الادارة العامة، المؤلف، ١٩٩١م، ص٢٠٧ وما بعدها.

التعرف على المستجدين من المكلفين والمتوقفين عن المزاولة وغيرها من المعلومات الضرورية.

(٢) تراخيص وزارة الصناعة:

حيث تصدر وزارة الصناعة (من خلال مصلحة الرقابة الصناعية) تراخيص إقامة المنشآت الصناعية، وتقوم بتزويد مؤسسة الزكاة بنسخة من هذه التراخيص، وعن طريقها يمكن الاتصال بالمكلفين بالزكاة ومحاسبتهم.

(٣) التراخيص التى تصدرها الوزارات والجهات المختلفة المختصة لأصحاب المهن الحرة:

كوزارة الصحة بالنسبة للأطباء، ووزارة العدل بالنسبة للمحامين، وهكذا بالنسبة للمحاسبين والمهندسين... الخ. وتقوم هذه الجهات بإخطار المؤسسة وفروعها أولاً بأول.

(٤) العقود المبرمة من المقاولين والمتعهدين مع الوزارات والمصالح الحكومية:

حيث تقوم هذه الوزارات والمصالح بتزويد مؤسسة الزكاة وفروعها بنسخة من العقود المبرمة التى على أساسها يمكن الاتصال بالمقاولين والمتعهدين ومحاسبتهم زكويا.

(٥) المحاصيل الزراعية ومساحاتها:

يمكن لمؤسسة الزكاة وفروعها الحصول سنوياً على البيانات الخاصة بالمحاصيل الزراعية ومساحاتها عن طريق وزارة الزراعة واستصلاح الأراضى وأجهزتها المختلفة (المديريات والإدارات والجمعيات التعاونية الزراعية) وعلى هذا الأساس يمكن الوقوف على المكلفين بالزكاة على الزروع والثمار ومحاسبتهم زكويا.

وبعد القيام "بحصر المكلفين" من خلال التعاون بين عديد من الأجهزة الإدارية ومؤسسة الزكاة تمر عملية تحصيل الزكاة بمراحل أخرى مثل:

- تقديم اقرار الزكاة، من خلال إجراءات معينة يلتزم بها المكلفون بالزكاة وفقاً لأوضاع كل منهم.
- أعمال الفحص والربط من جانب المسئولين في مؤسسة الزكاة وفروعها.

وهاتان المرحلتان يتم إنجازهما غالباً من خلال الاتصال والتعامل المباشر بين مؤسسة الزكاة والمكلفين دون تدخل من جهات أخرى.

- الاعتراض على الربط الزكوى: فمن المحتمل ألا يقتنع المكلف بالزكاة بالربط الذى تم إخطاره به من قبل مؤسسة الزكاة. وفي هذه الحالة يعطى مثل هذا المكلف الحق في الطعن في

هذا الربط والاعتراض عليه. وهذه عملية لا بد أن تكون منظمة إجرائياً، حيث يتم النظر في هذا الطعن والفصل فيه من خلال لجان ابتدائية واستئنافية من داخل مؤسسة الزكاة نفسها. غير أن المكلف إذا لم يقتنع بما تنتهى اليه هذه اللجان فمن المفروض أن يعطى الحق في اللجوء إلى الجهات القضائية في هذا الصدد. وفي هذه الحالة يظهر دور وزارة العدل وأهمية تعاونها مع مؤسسة الزكاة في إنجاز أهدافها الجبائية.

– ضوابط التحصيل (مكافحة التهرب الزكوى): وفي هذا الصدد، فإن هناك إجراءات تقوم بها مؤسسة الزكاة من جانبها مثل عدم منح المكلف شهادة نهائية أو مخالصة زكوية لسنة ما إلا بعد إنهاء وضعه الزكوى لجميع السنوات السابقة. غير أن هناك إجراءات أخرى من قبل أجهزة حكومية، كل فيما يخصه، لا بد أن تتم بهذا الشأن. فعلى سبيل المثال:

١- تقوم وزارة المالية (من خلال مصلحة الجمارك) بحجز واردات المكلفين المتخلفين عن سداد الزكاة، ولا يتم الإفراج عنها إلا بعد تقديم ما يثبت سداد الزكاة المستحقة عليهم.
٢- منع المتخلفين من السفر بواسطة الأجهزة المختصة في وزارة الداخلية.
٣- إيقاف كل مكلف يتخلف عن سداد الزكاة. ويتم ذلك بمعرفة وزارة الداخلية.
٤- حجز الأقساط الأخيرة من العقود، في حالة المقاولين والمتعهدين المتعاقدين مع الجهات الحكومية: حيث تقوم الوزارات والمصالح الحكومية والمؤسسات وما في حكمها بحجز القسط أو الأقساط الأخيرة المستحقة من قيمة العقد لحين تقديم شهادة من مؤسسة الزكاة من الجهة التى حجزت لديها بعض الأقساط استقطاع قيمة الزكاة منها وتوريدها للمؤسسة مع الأفراج عن باقى قيمة العقد الخاص بالمقاول أو المتعهد. ويجد هذا الإجراء أساسه الفقهى فيما "قرره فقهاء المذاهب الإسلامية كافة من عقوبة الممتنع عن الزكاة وأخذها منه بالقهر إن لم يدفعها طوعاً واختياراً "بالإضافة إلى تعزيره وتأديبه بالحبس ونحوه"[(١)].

في ضوء ما سبق، تتضح أهمية تنظيم العلاقة بين مؤسسة الزكاة (أو وزارة الزكاة) المقترحة، وبين الأجهزة الحكومية الأخرى داخل الجهاز الادارى للدولة، على نحو الأمثلة التى ذكرناها لمثل هذه العلاقة، بما يحقق التكامل والتعاون بينها وبين هذه الأجهزة ويعمل على تحقيق أهدافها وإنجاز مهامها بنجاح. والأمر هنا مرتبط – بلا ريب– بوجود نظام اتصالات ومعلومات كفء وفعال لتحقيق هذا التكامل والتعاون.

(١) د/ يوسف القرضاوى، فقه الزكاة، مرجع سبق ذكرة، ص٧٧٥، ٧٧٩.

ثالثاً: تنظيم السلطات في مؤسسة الزكاة

يميز الفكر الادارى الوضعى بين نوعين أساسيين من السلطة داخل المنظمات وهما: السلطة التنفيذية، والسلطة الاستشارية، حيث يكون للسلطة التنفيذية وحدها حق اتخاذ القرارات اللازمة لأداء العمل وتنفيذه بالإضافة إلى حق الرقابة والمساءلة، وفي نفس الوقت هى المسئولة عن نتائج العمل داخل المنظمة. أما السلطة الاستشارية فهى تمثل سلطة الرأى والفكرة، حيث ينحصر دورها في الدراسة والتحليل لما يسند إليها من مسائل ومهام، وتقدم- بناء على هذه الدراسة والتحليل- المعلومات والمقترحات بشأن ما يجب اتخاذه من قرارات متعلقة بهذه المسائل والمهام للجهات التنفيذية التى تتبعها، حيث يمكن لهذه الجهات أن تعتمد على هذه المعلومات والمقترحات في اتخاذ القرارات المناسبة سواء جاءت هذه القرارات متفقه مع رأى السلطة الاستشارية أم لا. هذا عن نوعى السلطة وطبيعة العلاقة بينهما في الفكر الوضعى.

وباستقراء الفكر الإسلامى بخصوص هذه المسألة نجد أنه يقر النوعين السابقين من السلطة كما يفهمها الفكر الوضعى[1] وإن لم يستخدم لفظ السلطة في حد ذاته خصوصا بالنسبة للسلطة التنفيذية لينأى بها عن معنى "التسلط" الذى قد يعكسه لفظ السلطة.

غير أن طبيعة العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة الاستشارية من وجهة نظر الفكر الإسلامى لم تكن محل اتفاق بين الفقهاء نظراً لاختلافهم حول تفسير الآية الكريمة ﴿وَشَاوِرْهُمْ فِي الأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ﴾[2].

ومن ثم، فقد ذهب رأى إلى أن صاحب السلطة التنفيذية لا يلزم برأى المستشار ولكنه يأخذ بالرأى الذى تظهر أرجحيته بعد التمحيص العقلى والموازنة بين الآراء المطروحة. ومع اعتراف أصحاب هذا الرأى بصعوبة وضع قواعد التمحيص العقلى المرنة، إلا انه يرى أن ذلك ليس مستحيلاً على مقاييس العقل والمصالح التجريبية المتطورة[3].

---

(١) راجع في تفصيل ذلك وأدلته من القرآن والسنة:
د/ محمد محمد جاهين، المضمون التنظيمى لمبدأ الشرعية الإسلامية، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة، كلية التجارة- جامعة عين شمس، العدد الثانى، ١٩٩١م، ص٢٥٣ وما بعدها.

(٢) سورة آل عمران: الآية رقم ١٥٩.

(٣) معروف الدواليبى، رؤية الإسلام السياسية والأخلاقية، دراسة مقدمة إلى ندوة اليونيسكو ديسمبر ١٩٨٢م، ص٢٩.

ويذهب رأى آخر إلى عكس ما ذهب اليه الرأى السابق، حيث يرى إلزام صاحب السلطة التنفيذية بآراء المستشارين. فليس هناك دليل يصح الاستناد إليه من قرآن أو سنة قوليه أو عملية لمساندة الرأى الأول. بل إن دراسة مجموع الحالات التى لجأ فيها رسول الله صلى الله عليه وسلم إلى الاستشارة، بالإضافة إلى المفهوم المرجح للآية الكريمة ﴿وَشَاوِرْهُمْ فِي الأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ﴾ يدل على وجوب الأخذ برأى المستشارين وما يتمخض عنه من نتائج[١].

ومن الواضح أن المضمون التنظيمى يختلف باختلاف الرأيين السابقين. فطبقاً للرأى الأول، فإن نتائج القرارات والأعمال يتحمل مسئوليتها أصحاب السلطة التنفيذية وحدهم طالما أن القرار النهائى تنفرد به السلطة التنفيذية.

أما إذا أخذنا بالرأى الثانى، فإن مسئولية نتائج القرار ينبغى أن يتحملها أصحاب السلطة الاستشارية جنبا إلى جنب مع أصحاب السلطة التنفيذية طالما أن رأى المستشارين رأى ملزم ولا فكاك منه. وفي هذه الحالة فإن المستشار لا يكون مستشارا بالمفهوم المقصود في الفكر الإدارى الوضعى ولكنه يكون مشاركاً في صنع وإصدار القرار وتتغير طبيعة سلطته وتصبح في حكم السلطة التنفيذية. ومقتضى ذلك أنه ينبغى بحث كيفية توزيع وتحديد مسئولية كل الطرفين (الذى يستشير والذى يستشار) وأسلوب مساءلة كل منهما عن نتائج الأعمال.

بيد أننا نود أن نبدى وجهة نظر خاصة حول الرأيين السابقين ونوضح نقطة قد تغيب عن الأذهان في هذا الصدد. فالخلاف السابق إنما ينصب فقط على الجوانب الفنية المخصصة للمسألة موضوع القرار. أما الجوانب التى تتصل بشرعية الأعمال والتصرفات إسلاميا، والتى ينبغى استظهارها والحكم عليها بواسطة رجال الفقه الإسلامى (خصوصاً مع المسائل المستحدثة والتى تحتاج إلى تمحيص وتكييف فقهى والحكم عليها شرعا) ففى هذه الحالة فإن رأى الفقهاء المستشارين يكون ملزماً بلا ريب لأنه يعبر عن الحكم الشرعى الذى يجب الالتزام به. وهذا نوع جديد من السلطة يعرفه الفكر الإسلامى يمكن أن نطلق عليه "السلطة الفقهية".

في ضوء ذلك، فإننا نكون في موقف يسمح لنا بإبداء وجهة نظرنا حول طبيعة العلاقة وما يجب أن تكون عليه بين أصحاب السلطة التنفيذية والمستشارين فيما يتعلق بالأمور الفنية

---

(١) في تفصيل ذلك راجع:
د/ محمد سليم العوا، النظام السياسى للدولة الإسلامية، القاهرة، المكتب المصرى الحديث، ١٩٨٣م، ص١٩٤ وما بعدها.

المحضة. وفي هذا الصدد، فإننا نرى أن تؤسس هذه العلاقة على أساس عدم التزام أصحاب السلطة التنفيذية بآراء المستشارين (رغم أنهم يستفيدون منها في قراراتهم وتصرفاتهم) وذلك لمبررات علمية تنظيمية تتصل بصفة خاصة بتحديد المسئولية وتلازمها وتوازنها مع السلطة المرتبطة بها.

وتأسيساً على المناقشة السابقة، فإن تنظيم السلطات داخل مؤسسة الزكاة بفروعها ومستوياتها المختلفة، وتحديد العلاقة بينها ينبغى أن يكون على النحو التالى:

١ – السلطة التنفيذية:

وهى السلطة صاحبة الحق في اتخاذ القرارات وتوجيه أوامر وتعليمات واجبة التنفيذ من جانب المرؤوسين، فيما يتعلق بكل شئون الزكاة جباية وانفاقا، وكذلك فيما يتصل بفرض وتحصيل ضرائب أخرى غير الزكاة مع تحديد استخدامات هذه الضرائب، وذلك في حالة ما إذا كان النشاط الضرائبى يدخل– تنظيميا– في مؤسسة الزكاة كأحد أقسامها الإدارية.

٢– السلطة الاستشارية:

وهى السلطة التى تختص بالجوانب الفنية المحضة وتضطلع ببحث المسائل المطلوب دراستها وتحليلها وإبداء الرأى حولها من وجهة نظر فنية بحته في إطار الشرعية الإسلامية وفي حدود المبادئ الفقهية التى تحكم فريضة الزكاة. حيث تبدى رأيها في أمور مثل أنسب إجراءات تحصيل الزكاة وتجميعها والمحافظة عليها والأساليب الفنية لرقابة ومتابعة لكل منهم، وكذلك الوسائل والأساليب الأنسب لتوزيع الزكاة... الخ وهى في كل ذلك تربطها علاقة استشارية بالسلطة التنفيذية التى لها وحدها الحق في اتخاذ القرار الذى قد يأخذ برأى أصحاب السلطة الاستشارية أو يخالفه.

٣– السلطة الفقهية (سلطة الرقابة الشرعية):

وهو نوع جديد من السلطات ذو طبيعة خاصة وعلاقة غريبة على مفهوم الفكر التنظيمى الوضعى، ولكنه أساسى بالنسبة للمنظمات الإسلامية عموماً، وبالنسبة لمؤسسة الزكاة، بصفة خاصة، حيث أن الجوانب الفقهية المرتبطة بفريضة الزكاة متشعبة إلى حد كبير، ومعظم مسائلها يدور حولها خلاف فقهى وتتعدد الآراء حولها، الأمر الذى يحتاج إلى موازنة بين هذه الآراء للتوصل إلى أنسبها وأنفعها في ضوء الظروف التطبيقية السائدة التى تحيط بكل موقف، ولا بد أن يستند ذلك إلى أساس شرعى وتحليل متعمق لا يدركه الا الفقهاء المتخصصون.

إن مهمة أصحاب هذه السلطة في مؤسسة الزكاة تتعلق بدراسة المسائل الزكوية (وما يرتبط بها) التى تحال إليهم من الزاوية الشرعية بغرض الوصول إلى الأحكام الشرعية المرتبطة بها وإصدار القرارات والفتاوى الملزمة بخصوصها. أى أن الأحكام التى تخرج بها يكون لها صفة الإلزام لأنها تعبر عن وجهة النظر الشرعية في المسائل قيد البحث، ولذلك يطلق عليها "سلطة الرقابة الشرعية".

وتتعلق هذه الأحكام الجزئية بمسائل متجددة مثل الأوعية المالية الخاضعة للزكاة (خصوصاً مع تنوع واختلاف وتجدد هذه الأوعية في العصر الحديث)، ونصاب الزكاة في كل نوع منها، وشروط خضوعها للزكاة، كذلك مصارف الزكاة، ومدى مشروعية فرض ضرائب إضافية فوق الزكاة، وأسلوب فرضها، وتوافر شروط ومقتضيات فرض هذه الضرائب، ومجالات استخدامها... الخ. كل ذلك في إطار ما يحيط مثل هذه المسائل من ظروف وأوضاع معينة.

ومن وجهة النظر التنظيمية، فقد تثار إشكاليتان حول هذا النوع من السلطة على النحو التالى:

الإشكالية الأولى:

وهى تتعلق بمدى اختلاف أو اتفاق هذه السلطة مع السلطة التى تمثلها الإدارة القانونية في أى منظمة من المنظمات من الدور الذى تلعبه كل منهما. فالمتأمل في كل منهما قد يرى تشابه هذا الدور في أنه ينصب على تحديد مدى "مشروعية" القرارات والتصرفات، وبالتالى فمن المفترض أن تكون نوعيتهما واحدة من حيث طبيعة علاقتهما بالسلطة التنفيذية.

وقد يبدو ذلك صحيحاً. غير أن السلطة القانونية تهتم "بالمشروعية القانونية" أى من وجهة نظر القانون الوضعى، بينما يتجه اهتمام "السلطة الفقهية" إلى "الشرعية الإسلامية"، وهذا في حد ذاته- من وجهة نظر الباحث- يؤدى إلى تباين كل منهما خصوصاً فيما يتعلق بعلاقتهما بالسلطة التنفيذية في المنظمة على المستوى "النظرى المبدئى" على الأقل. فمن الناحية النظرية المبدأية يملك صاحب السلطة التنفيذية- بحكم العلاقة الاستشارية بينه وبين المستشار القانونى- الحق في اتخاذ قراره بالمخالفة لرأى المستشار القانونى وذلك على مسئوليته الخاصة، في حين أنه في المنظمات الإسلامية لا يملك الحق في مخالفة رأى السلطة الفقهية في كل قراراته وتصرفاته وذلك تحقيقاً للشرط الإسلامى المحقق "لإسلامية" المنظمة وهو ضرورة الالتزام "بمقتضيات الشرعية الإسلامية" كعامل تنظيمى حاكم في تنظيمها.

وعلى أية حال، فإنه رغم الطبيعة الاستشارية للسلطة القانونية في المنظمة كما يراها الفكر التنظيمي الوضعي، فمن المتصور في الأغلب الأعم أن يكون قرار السلطة التنفيذية- في الواقع العملي- متفقاً مع ما يشير به المستشار القانوني بالنسبة للمسألة قيد البحث. ومع ذلك فإن المعول عليه في المقارنة بين هذين النوعين من السلطة هو المستوى النظرى المبدأى. ومن ثم يختلف الوضع التنظيمى لكل منهما على هذا الأساس. فالوضع التنظيمى للسلطة القانونية هو أن تكون تابعة للسلطة التنفيذية التى تخدمها بحكم علاقتها الاستشارية بها، في حين أن الوضع بالنسبة للسلطة الفقهية يكون مختلفاً فمن المتصور أن تكون العلاقة بينها وبين الإدارة العليا في المؤسسة علاقة أفقية كجهازين يعملان معاً على نفس المستوى أو يتم تنظيمها كجزء من الإدارة العليا ذاتها وكجهاز فرعى منبثق عنها يختص بالجانب المسند إليه والمشار إليه آنفا.

الإشكالية الثانية:

وهى ترتبط بان وجود "السلطة الفقهية" بمفهومها ودورها وعلاقتها التنظيمية المشار إليها سابقاً يؤدى إلى تعدد مراكز اتخاذ القرار في المنظمة وهو ما يعنى إلى وضع تنظيمى غير سليم ولا مرغوب. بيد أن الأمر لن يكون كذلك، إذا علمنا أن عملية اتخاذ القرار تمر بمرحلتين: مرحلة "صنع القرار". ومرحلة "إصدار القرار" وتهتم مرحلة صنع القرار بتحديد البدائل التى يمكن الاختيار منها، وهى المرحلة التى يرتبط بها دور الجهاز الفقهى الذى يمثل وجهة النظر الإسلامية حيث يقوم بدراسة كل البدائل الممكنة واستبعاد البدائل التى تخرج عن نطاق "الشرعية الإسلامية" وتحديد البدائل الممكنة فقط في حدود هذه الشرعية. وهنا ينتهى دور هذه السلطة. ثم تبدأ بعد ذلك المرحلة الثانية في اتخاذ القرار وهى مرحلة "إصدار القرار"، وهذه من اختصاص أصحاب السلطة التنفيذية، حيث تقوم هذه السلطة باختيار البديل الأفضل من بين البدائل المشروعة المحددة بوساطة السلطة الفقهية (وتستعين في ذلك برأى المستشارين الفنيين) وتصدر به القرار. وبالتالى فإن القرار يصدر من جهة واحدة (مركز واحد) فقط.

رابعاً: التنظيم الداخلى لمؤسسة الزكاة

من الطبيعى أن يتم التنظيم الداخلى لمؤسسة الزكاة (سواء كانت في شكل وزارة أو جهاز مركزى) في ضوء الأهداف التى تسعى إلى تحقيقها والأنشطة والمهام التى تضطلع بها. ومن المعروف أن التنظيم الداخلى لأى منظمة يتم وفقاً لأسس ومعايير معينة كالمعيار الوظيفى أو

الجغرافى أو على أساس العملاء أو السلعة (أو الخدمة) التى تتعامل فيها. ومثل هذه الأسس والمعايير يمكن أن تستخدم في تقسيم مؤسسة الزكاة وتنظيمها داخلياً.

ومن ثم، فإنه في ضوء أهداف ومهام مؤسسة الزكاة والمبادئ الفقهية التى تحكمها، وعلى أساس معايير التنظيم الداخلى المتعارف عليها، يمكن- دون عناء كبير- أن نقترح التنظيم الداخلى لها على النحو التالى:

أ- يتم استخدام الأساس الوظيفى- على المستوى المركزى وكذلك على مستوى الفروع- لتقسيم نشاطها الأساسى المرتبط بأهدافها الأصلية الخاصة "بالجباية والانفاق". وبذلك يتم تخصيص "إدارة عامة" (أو قطاع) لتحصيل الزكاة، وإدارة عامة (أو قطاع) لتوزيع الزكاة، وذلك بالإضافة إلى الإدارات الأخرى التى تتضمن الوظائف والأنشطة اللازمة لسير العمل والخاصة- على سبيل المثال- بشئون العاملين، والحسابات، والمشتريات والمخازن، والتخطيط والمتابعة، والمعلومات (أو البحوث والدراسات الاجتماعية والاقتصادية)، والإدارة العامة لشئون المكلفين بالزكاة (التى تتضمن لجان الطعن)... الخ كل ذلك بالإضافة إلى الجهاز الفقهى (جهاز الرقابة الشرعية) صاحب الدور الخاص في هذه الوزارة.

وحينما نصل إلى تطبيق الاقتراح الخاص بجعل النشاط الضريبى تابعاً تنظيمياً لمؤسسة الزكاة، ففى هذه الحالة تخصص إدارة عامة (أو قطاع) للضرائب كتقسيم أساسى من تقسيمات المؤسسة.

ب- في التقييم الفرعى لادارتى التحصيل والتوزيع يمكن استخدام أساس أو آخر ملائم للتقسيم على النحو التالى:

١- فيما يتعلق بإدارة أو قطاع تحصيل الزكاة:

بصفة إجمالية تنحصر مهمة هذه الإدارة (أو القطاع) في حصر وإحصاء المكلفين بالزكاة، والتعرف على أنواع الأموال (أوعية الزكاة) ومقادير ما يجب عليهم فيها، وجمع الزكاة طبقاً لذلك، والمحافظة عليها حتى تتسلمها الإدارة المسئولة عن صرف الزكاة[١]. ومن ثم يمكن تقسيم إدارة (قطاع) تحصيل الزكاة (مركزيا وعلى مستوى الفروع) طبقاً لهذه الوظائف والأنشطة الفرعية، مستخدمين أيضاً الأساس الوظيفى.

غير أننا إذا نظرنا إلى المسألة من وجهة نظر الاستفادة من مبدأ التخصص وتقسيم العمل عند وضع التنظيم الأكثر ملاءمة، فبملاحظة تعدد أنواع الأموال التى تجب فيها الزكاة، مع

(١) د/ يوسف القرضاوى، فقه الزكاة، مرجع سبق ذكره، ص٥٨١.

حاجة كل نوع إلى خبرة متخصصة في التعامل معه، بالإضافة إلى اختلاف نسبة الزكاة المفروضة على كل نوع من أنواع هذه الأموال، فسوف نجد أنه من الأفضل أن يتم تقسيم إدارة تحصيل الزكاة إلى أقسام فرعية طبقاً لأنواع هذه الأموال (وهذا هو الأساس السلعى في التقسيم)، حيث يخصص لكل نوع من هذه الأموال الخاضعة للزكاة قسم يشرف على كل الشئون الجبائية الخاصة به. وبالتالى تظهر الأقسام الفرعية التالية لإدارة تحصيل الزكاة:

- قسم المحاصيل الزراعية: نسبة الزكاة العشر أو نصف العشر ١٠٪ أو ٥٪ حسب نوع الرى).
- قسم الماشية (إبل وبقر وغنم): (الزكاة فيها لها حسابها الخاص).
- قسم النقود وعروض (أموال) التجارة: (نسبة الزكاة فيها ربع العشر ٢,٥٪).
- قسم الركاز والمعادن: نسبة الزكاة الخمس ٢٠٪).

٢- فيما يتعلق بإدارة (أو قطاع) توزيع الزكاة:

تتحمل هذه الإدارة مسئولية أقرب ما تكون إلى مسئولية "هيئات الضمان الاجتماعى". ومن ثم يجب عليها أن تختار أفضل الطرق لمعرفة المستحقين للزكاة، وتحديدهم، والتأكد من استحقاقهم، ومدى حاجتهم، ومقدار ما يكفيهم وفقاً لعدد وظروف كل منهم الاجتماعية. وفي ذلك يقول الإمام النووى: "ينبغى للامام والساعى وكل من يفوض إليه أمر تفريق الصدقات أن يعتنى بضبط المستحقين، ومعرفة أعدادهم، وأقدار حاجاتهم بحيث يقع الفراغ من جميع الصدقات بعد معرفتهم أو معها، ليتعجل حقوقهم وليأمن هلاك المال عنده"(١).

وفي ضوء هذه المهام الخاصة بإدارة توزيع الزكاة والمرتبطة بأنواع المستحقين للزكاة بأصنافهم التى حددها القرآن الكريم فإنه يقترح- في الوقت المعاصر- تقسيمها داخلياً (على المستوى المركزى وعلى مستوى الفروع) على أساس "العملاء" وهم هنا المستحقون للزكاة(٢) حيث تظهر الأقسام التالية، طبقاً لهذا الأساس:

أ - قسم الفقراء: وهم الذين يكون فقرهم بسبب العجز عن العمل، وليس لهم مال موروث أو غيره من الموارد.

---

(١) الامام النووى، الروضة، جزء ٢، ص٢٣٧، مشار اليه في د/ يوسف القرضاوى، فقه الزكاة، مرجع سبق ذكره، ص٥٨٢.

(٢) د/ يوسف القرضاوى، فقه الزكاة، مرجع سبق ذكره، ص٥٨٣.

ب- قسم المساكين: وهم الذين يقصر دخلهم عن كفايتهم (لقلة الأجر أو كثرة العيال أو ارتفاع الأسعار أو غير ذلك من الأسباب.

د - قسم الغارمين: ويدخل فيهم أصحاب الكوارث ومن استدانوا لأنفسهم في غير محرم، والغارمين لإصلاح ذات البين وما يقاس عليه من ألوان البر والخدمة الاجتماعية.

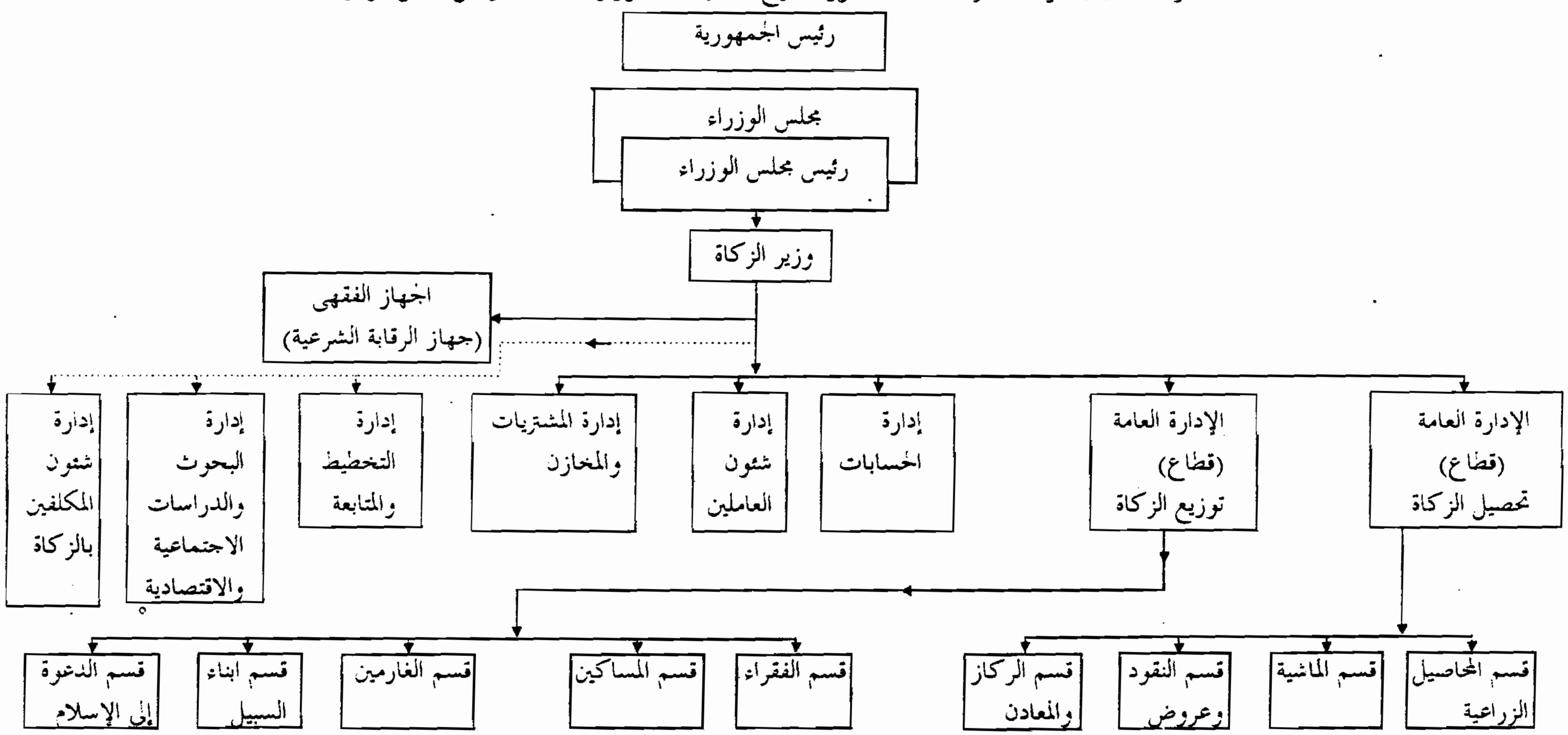
هـ- قسم ابن السبيل: ويشمل المهاجرين والمشردين واللاجئين السياسيين الذين فروا من ديار الكفر أو الطغيان. كما يدخل فيه أيضاً الطلاب المبعوثون إلى بلدان أخرى في خدمة الإسلام.

- قسم الدعوة إلى الإسلام (سهم في سبيل الله): ويشمل الهيئات القائمة على نشر الدعوة الإسلامية في البلاد غير الإسلامية، وتحرير بلاد الإسلام من سلطان غير المسلمين.

وفيما يتعلق بتحديد نصيب كل قسم من هذه الأقسام من ميزانية الزكاة، فإن ذلك يخضع لاجتهاد أولى الأمر وتقدير أهل الشورى بناءً على دراسة وتحليل إحصائى شامل ودقيق ووفقاً لما تقتضيه مصلحة التقسيم الادارى الذى تجمع منه الزكاة.

ونعرض فيما يلى خريطة تنظيمية لمؤسسة الزكاة وفقاً للتصور المقترح لها كوزارة من الوزارات يرأسها "وزير الزكاة" تحت رئاسة رئيس مجلس الوزراء.

خريطة تنظيمية لمؤسسة الزكاة طبقاً للتصور المقترح لها كإحدى الوزارات التابعة لرئيس مجلس الوزراء



وينبغي تحديد اختصاصات وسلطات ومسئوليات وعلاقات كل إدارة وكل قسم وكل وظيفة داخل الإدارة والقسم، ويصدر بها دليل تنظيمي مكتوب يوضحها، على أن يتم ذلك بناءً على دراسات كافية لمهام وأهداف الإدارات والأقسام المختلفة، ومحتوى كل وظيفة من الوظائف.

خامساً: العاملون في مؤسسة الزكاة ومؤهلاتهم

إن وضع الهيكل التنظيمى لمؤسسة الزكاة في التطبيق المعاصر على أسس علمية سليمة لا يعنى أن المهمة قد انتهت، وأن عناصر النجاح لهذه المؤسسة قد توافرت بشكل نهائى. فالتنظيم الجيد وإن كان يشكل أساس النجاح، إلا انه لا يغنى بحال من الأحوال عن عنصر العمل الكفء الذى يبعث الحياة في المنظمة. فحياة المنظمة وروحها لا تنبثق من هيكلها الذى تقوم عليه ولكنها ترتبط قبل كل شئ بخصائص العاملين فيها خصوصا رجال الإدارة والمشتركين في اتخاذ القرارات.

ومن ثم فقد اهتم فقه السياسة الشرعية بعملية اختيار العاملين في المؤسسات الإسلامية (ومنها مؤسسة الزكاة)، واشترط شروطاً معينة فيمن يتولى وظيفة أو عملا في هذه المؤسسات. ومن هذه الشروط الإسلام، القوة (الكفاءة)، الأمانة، العلم بكتاب الله، التفقه في الدين[(١)]. ويجمع هذه الشروط شرطان هما: القوة (الكفاءة) والأمانة. وهما المشار اليهما في قوله تعالى ﴿إِنَّ خَيْرَ مَنْ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الأَمِينُ﴾[(٢)]. وتزداد أهمية بعض هذه الشروط في ظروف معينة. تتعلق بطبيعة العمل ذاته. وفي هذا الصدد، فإن العمل المتصل بالشئون المالية يحتاج إلى ترسيخ صفة الأمانة فيمن يعمل في هذا المجال الذى لا يثبت فيه ضعفاء الإيمان والأخلاق. لهذا ينبغى حسن اختيار العاملين في مؤسسة الزكاة في مجالات التحصيل والتوزيع والإشراف عليهما خصوصاً أولئك الذين يتم اختيارهم للعمل في المؤسسة المركزية للزكاة لأنها بمثابة القلب الذى إذا صلح، صلح الجسد كله وإذا فسد، فسد الجسد كله.

ويلاحظ أن من بين الشروط التى يشترطها الفقه الإسلامى لشغل الوظيفة في المؤسسات الإسلامية (ومنها مؤسسة الزكاة)، القوة (الكفاءة) وهذا يعنى أن يكون الموظف مؤهلاً للوظيفة بالمعرفة النظرية والخبرة العملية المرتبطة بها سواء كانت وظيفة فنية متخصصة أو وظيفة إدارية.

---

(١) راجع على سبيل المثال: ابن تيمية، السياسة الشرعية في إصلاح الراعى والرعية، تحقيق وتعليق محمد إبراهيم البنا، ومحمد أحمد عاشور، دار الشعب الطبعة الثانية، ١٩٧٥م، ص٢٨.

(٢) سورة القصص، الآية ٢٦. د/ يوسف القرضاوى، لكى تنجح مؤسسة الزكاة في التطبيق المعاصر، مرجع سبق ذكره، ص٢٠، ٢١.

ويمكن الوقوف على مدى توافر هذه الشروط التى تمثل أسس اختيار العاملين في مؤسسة الزكاة (وكل المؤسسات الإسلامية) في الأشخاص المرشحين للعمل من خلال الطرق العلمية للاختيار المتعارف عليها والتى لا مجال هنا لعرضها.

وللفكر الإسلامى رؤية خاصة بأنواع الاختبارات الخاصة باختبار العاملين خصوصاً بالنسبة للقيادات الإدارية وكذلك بالنسبة للعاملين في مجال الشئون المالية حيث يرى عدم الاكتفاء بالمعايير والمظاهر الخارجية لمعرفة حال الشخص وأمانته ولكنه يعمد إلى اختبار باطن الشخص للتأكد من صلاحيته من خلال الطرق والأساليب الملائمة لذلك. وفي هذا الصدد، فلقد رأى عمر بن عبد العزيز ﷺ بلالا بن ابى برده يكثر الصلاة ويلازم المسجد وفكر في أن يوليه على العراق، ولكن بعد أن يتأكد من أن باطنه كظاهره المعلن، فوكل به العلاء بن المغيره ليسبر غوره فوجده يطلب الحكم ويدفع مالا على ذلك فاخبر به أمير المؤمنين فقال: إن بلالاً غرنا بالله فكدنا نغتر به فسكبناه فوجدناه خبثا كله(١).

إلى هذا الحد نكون قد عرضنا لأهم الجوانب المتصلة بالتنظيم المقترح لمؤسسة الزكاة. وهو عرض لا يخرج عن كونه مجرد إثارة لهذه الجوانب التى تحتاج إلى مزيد من البحث والدراسة جنبا إلى جنب مع الجوانب والقضايا الأخرى والتى تظهر بصفة خاصة حينما يتم اتخاذ خطوات جادة وعملية لإنشاء هذه المؤسسة على مستوى رسمى.

(١) محمد كرد على، الادارة الإسلامية في عز العرب، مرجع سبق ذكره، ص١٠٩.

خاتمة: النتائج والتوصيات

في هذا البحث تعرضنا لموضوع "التنظيم الادارى لمؤسسة الزكاة" حيث تمت مناقشته في ثلاثة مباحث على النحو الوارد ذكره فيما سبق.

ومن خلال استعراضنا لهذا الموضوع كما جاء في متن البحث يمكن الخلوص إلى النتائج والتوصيات الآتية:

أولاً: النتائج

١- هناك من الأسباب ما يحتم إقامة مؤسسة حكومية للزكاة باعتبارها واجبا دينيا وضرورة اجتماعية واقتصادية وتنظيمية في نفس الوقت. وعلى هذا الأساس جاء نظام الزكاة بجعلها وظيفة للحكومة الإسلامية، حيث وكل الإسلام مسألة جبايتها وتوزيعها على مستحقيها إلى الدولة ولم يتركها لضمائر الأفراد.

٢- يقتضى إنشاء المؤسسة الحكومية للزكاة في التطبيق المعاصر، ولضمان فاعليتها، أن ينظر في أمر تنظيمها إدارياً بما يتسق مع النظام الادارى القائم، وان يقوم هذا التنظيم على الأسس والمبادئ العلمية، وأن يؤخذ في الاعتبار العوامل والمتغيرات التنظيمية التى تحكم تنظيم هذه المؤسسة. وتعتبر المبادئ الفقهية التى تحكم فريضة الزكاة من أهم العوامل والمتغيرات التنظيمية التى تحكم التنظيم الإدارى لمؤسسة الزكاة فيما يتعلق بهيكل التنظيم وأسلوب إدارته.

٣- الأصل أن يتم تنظيم مؤسسة الزكاة على مستوى العالم الإسلامى باعتبار أن دولة الإسلام دولة واحدة. ولكن إذا كان تحقيق ذلك الهدف يحتاج إلى بعض الوقت، فإن أدنى الحلول الفورية هو تنظيم مؤسسة للزكاة على مستوى كل دولة إسلامية. وإذا استوفت هذه المؤسسة في كل دولة إسلامية شروطها الفقهية ومقوماتها التنظيمية فإن ذلك سوف يفتح الطريق لإقامة هذه المؤسسة وتنظيمها على مستوى العالم الإسلامى بأسره.

٤- فيما يتعلق بالمستوى التنظيمى لمؤسسة الزكاة. فباعتبار أن هذه المؤسسة تقوم بأداء إحدى الوظائف الدينية، وأن الوظيفة الدينية تحتل الدرجة الأولى في سلم أولويات الدول الإسلامية، بالإضافة إلى الدور الخطير الذى تؤديه هذه المؤسسة في حياة المجتمع، فمن المقترح أن تكون هذه المؤسسة إحدى الوحدات الأساسية للجهاز الادارى للدولة وتتبع مباشرة رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء.

٥- فيما يتعلق بتنظيم ممارسة السلطات داخل مؤسسة الزكاة، فبجانب السلطة التنفيذية والسلطة الاستشارية بمفومهما المتعارف عليه في الفكر التنظيمى المعاصر، هناك السلطة الفقهية أو "سلطة الرقابة الشرعية" وهى المختصة بالجانب الشرعى للقرارات والأعمال والتصرفات. وقرارتها لها صفة الإلزام.

٦- يتم التنظيم الداخلى لمؤسسة الزكاة (على المستوى المركزى وعلى مستوى الفروع) على أسس ومعايير تضمن الاستفادة من مبدأ التخصص وتقسيم العمل إلى أعلى حد. ومن ثم يقترح أن يتم تنظيمها مبدئياً إلى قطاعين أساسيين طبقاً للمعيار الوظيفى وهما: قطاع تحصيل الزكاة، وقطاع توزيع الزكاة بالإضافة إلى الإدارات الوظيفية الأخرى اللازم تواجدها للمساهمة في تحقيق الأهداف الأصلية للمؤسسة بطريقة غير مباشرة.

كما ينبغى النظر في أمر بتنظيم العلاقة بينها وبين شئون الضرائب، وذلك تأسيساً على الأخذ بالرأى الفقهى الذى يرى جواز فرض ضرائب أخرى غير الزكاة إذا توافرت الشروط الخاصة بذلك. وينبغى أن يكون هناك من الإجراءات ما يضمن التنسيق والتكامل بين إدارة شئون الزكاة والضرائب، سواء ألحقت الضرائب بمؤسسة الزكاة أم ظلت كما هى تابعة لوزارة المالية.

وبعد هذا التقسيم الأساسى يتم تقسيم كل قطاع (أو إدارة) إلى أقسام فرعية بناء على أسس ومعايير أخرى تضمن الاستفادة إلى أقصى حد من مبدأ التخصص وتقسيم العمل.

٧- حيث أن فعالية تنظيم مؤسسة الزكاة لا ترتبط فقط بالهيكل التنظيمى الموضوع على أسس سليمة ولكنها ترتبط- إلى حد كبير أيضاً- بخصائص ومؤهلات العاملين فيها، خصوصا رجال الإدارة ومتخذى القرارات، فلا بد من اتخاذ الإجراءات اللازمة لاختيار أفضل العاملين الذين تتوافر فيهم هذه الخصائص والمؤهلات من وجهة النظر الإسلامية.

ثانياً: التوصيات

تتعلق التوصيات التى نقدمها هنا بجانبين أساسيين:

١- في ضوء النتائج التى خلصت اليها هذه الورقة، فإننا نهيب بحكومات الدول الإسلامية أن تتبنى فكرة مسئوليتها عن إدارة شئون الزكاة جمعا وتفريقا كإحدى الوظائف الدينية الأساسية للدولة الإسلامية، وأن تتخذ كل الإجراءات العملية اللازمة لإقامة مؤسسة رسمية للزكاة وأن تجند كل الطاقات البحثية وغيرها لتنظيم هذه المؤسسة وإدارتها على أسس سليمة.

٢- إن جوانب دراسة موضوع "التنظيم الادارى لمؤسسة الزكاة، في التطبيق المعاصر عديدة ومتشعبة. وقد اقتصرت الدراسة التى بين أيدينا على بعض الجوانب المهمة بصفة إجمالية دون الدخول في تفاصيل تخرج عن حدودها. ومن ثم فإننا يمكن أن نقترح بعض النقاط البحثية المرتبطة بموضوعها والتى من بينها ما يلى على سبيل المثال:

- أساليب اتخاذ القرارات في مؤسسة الزكاة.
- قواعد وإجراءات العمل داخل مؤسسة الزكاة وفي علاقتها بالوزارات والأجهزة الإدارية الأخرى.
- أساليب تقدير أو تحديد كمية أو قيمة أموال الزكاة بأنواعها المختلفة.
- أساليب التعرف على مستوى كفاية المكلفين بالزكاة ومن يعولونهم من خلال الدراسات والبحوث الاجتماعية والاقتصادية.
- أساليب التعرف على فئات المستحقين للزكاة وتوفير قاعدة بيانات تفصيلية وتحليلية عن عدد وحالة كل منهم ونوع المال الذى يحتاج إليه والأنسب لحالته.
- من المسائل التى يجب أن تدرس فقهياً وإدارياً مسألة التصرف في فائض أموال الزكاة على المستوى المركزى بعد إمداد كل الأقاليم المحتاجة بما تحتاجه وتحقيق كفاية كل منها. كما ينبغى بحث مسألة توجيه جزء من أموال الزكاة لمشروعات استثمارية لصالح فئات المستحقين، وإقامة مؤسسات تعليمية وتدريبية وعلاجية لهم. وإذا أجاز الفقهاء هذه المسائل، فإن هناك حاجة لبحث أساليب تنظيم وإدارة مثل هذه المشروعات الاستثمارية والمؤسسات المشار إليها.

هذا والله سبحانه وتعالى من وراء القصد وهو المستعان

المراجــــع

أولاً: القرآن الكريم والسنة النبوية

ثانياً: الكتب والأبحاث (طبقاً للترتيب الأبجدى)

١- ابن تيميه، السياسة الشرعية في إصلاح الراعى والرعية، تحقيق وتعليق محمد إبراهيم البنا ومحمد أحمد عاشور، دار الشعب، الطبعة الثانية، ١٩٧٥م.

٢- ابن حزم، المحلى، مطبعة الامام، تصحيح الهراس، الطبعة الثانية، جزء ٦، بلا تاريخ.

٣- ابن قدامه، المغنى، دار الغد العربى، جزء ٣، بلا تاريخ.

٤- أبو عبيد، الأموال، تحقيق محمد خليل هراس، مكتبة الكليات الأزهرية، بلا تاريخ.

٥- القاضى أبو يوسف يعقوب بن إبراهيم، كتاب الخراج، المطبعة السلفية، القاهرة، ١٣٩٢هـ.

٦- الماوردى، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، مصطفى البابى الحلبى، الطبعة الثانية، ١٩٦٦.

٧- د/ شعبان فهمى عبد العزيز، السياسة المالية في الإسلام ودورها في إصلاح الاقتصاد المصرى، مؤتمر التحديات المعاصرة للاقتصاد المصرى من منظور إسلامى، جامعة الأزهر- كلية التجارة (فرع البنات)، ٢- ٣ يونيو ١٩٩٥م.

٨- د/ شوقى أحمد دنيا، تمويل التنمية في الاقتصاد الإسلامى، دراسة مقارنة، مؤسسة الرسالة، بيروت، الطبعة الأولى، ١٤٠٤هـ- ١٩٨٤م.

٩- د/ محمد سليم العوا، النظام السياسى للدولة الإسلامية، القاهرة، المكتب المصرى الحديث، ١٩٨٣م.

١٠- محمد كرد على، الادارة الإسلامية في عز العرب، مطبعة مصر، الطبعة الأولى، ١٩٣٤م.

١١- د/ محمد محمد جاهين، مقدمة في الإدارة العامة، المؤلف، ١٩٩١م.

١٢- د/ محمد محمد جاهين، المضمون التنظيمى لمبدأ الشرعية الإسلامية، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة- جامعة عين شمس- كلية التجارة، العدد الثانى، ١٩٩١م.

١٣- معروف الدواليبى، رؤية الإسلام السياسية والأخلاقية، دراسة مقدمة إلى ندوة اليونيسكو، ديسمبر ١٩٨٢م.
١٤- محمود شلتوت، الفتاوى، دار الشروق، الطبعة الخامسة، ١٩٧١م.
١٥- مولوى أ. س. ق. حسينى، الادارة العربية، إدارة الثقافة العامة بوزارة التربية والتعليم، مشروع الألف كتاب، رقم ١٨٦.
١٦- د/ يوسف إبراهيم يوسف، النفقات العامة في الإسلام، دراسة مقارنة، دار الكتاب الجامعى، القاهرة، ١٩٨٠م.
١٧- د/ يوسف إبراهيم يوسف، المنهج الإسلامى في التنمية الاقتصادية، مطابع الاتحاد الدولى للبنوك الإسلامية، ١٤٠١هـ- ١٩٩٠م.
١٨- د/ يوسف القرضاوى، مشكلة الفقر وكيف عالجها الإسلام، مكتبة وهبة، القاهرة، الطبعة الثالثة، ١٩٧٧م.
١٩- د/ يوسف القرضاوى، فقه الزكاة، دراسة مقارنة لأحكامها وفلسفتها في ضوء القرآن والسنة، مؤسسة الرسالة، بيروت، الطبعة الثامنة، ١٤٠٥هـ- ١٩٨٥م.
٢٠- يوسف كمال، فقه الاقتصاد العام، ستابرس للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، ١٤٠٠هـ- ١٩٩٠م.